

第5章 ザンビア事例研究

5-1 住民参加アプローチの位置づけ

5-1-1 活動概要と住民参加の位置づけ

ザンビア案件は、マイクロプロジェクト（小規模プロジェクト）の実施を通して、プロジェクト目標である「住民参加による村落開発の実施可能なモデルの確立」を目指している¹。具体的には、村落などを単位としたコミュニティにおいてマイクロ（小規模）プロジェクトの実施を通して事業に対する住民や住民組織のオーナーシップを醸成し、住民が持続的に村落開発に関わることにより自立的な農村を創出することを目的としている。本事業は、他国での村落開発モデルを基に JICA の個別専門家が PASViD モデル²を作り、パイロット事業として実施した取り組みをモデル化しようとして開始したものである。

マイクロプロジェクトは1年間に15か村において実施されており、2005年9月時点までに、約30か村においてマイクロプロジェクトが実施されている。まず初めに、プロジェクトの研修を受けた農業普及員が各対象村で、住民に対して問題分析及び計画策定の支援を行う。コミュニティにより提出されたプロポーザルに基づき、プロジェクトからの資金が農業協同組合省を通して、コミュニティの口座に配分され、農業普及員の支援のもと、住民達は計画を実施していく。住民による活動は、インフラ整備（農業倉庫、集会所など）、収入向上活動（搾油機、製粉機建設・運営、雑貨店の経営等）、研修の3つの要素を必ず組み合わせることをルールとしており、各村へ配分される資金をもとに各村が自分達の活動の計画作成から実施までを行う。

住民参加アプローチの目的は、住民が村落開発の計画作成と決定、実施のすべてを行うことで、自律的な村落が形成されるということである。これらを目的として、普及員に対する研修（内容はPCM手法、そのモデレーション手法、モニタリング、バングラデシュ CIRDAP 視察等について）、村落におけるマイクロプロジェクトの実施、実施体制の構築などが行われている。住民が村落の課題を認識し、解決方法や手段などについて考え、それらを実施する機会を得るということは本プロジェクトの狙いでもあり、住民の自助、互助による問題解決能力の向上を意図³しているものでもある。

BOX5-1 は本案件の概要、5-2 はプロジェクトが目指している村落開発の概要について記載している。

¹ 2005年5月に評価小委員会からプロジェクト専門家へ行った「住民参加アプローチに関する質問」の回答より。2004年の評価結果に基づき同年12月にPDMを改定した。2007年までのプロジェクト目標であった「モデルの確立」を延長後の目標とし、2007年までの目標として「メカニズムが確立する」を設定。これにより、パートナー機関内にPaViDIA運営室を設置などの組織体制確立を成果に加えることとなった。

² バングラデシュの政府間組織、Center on Integrated Rural Development for Asia and Pacific (CIRDAP) で開発された CIRDAP Approach to Rural Development (CARD) をザンビア向きに改訂したもので、住民参加型マイクロプロジェクト実施による村落開発手法である。約100世帯からなる村に一戸あたりUS\$100の予算を前提として予算を割り当て、住民はその予算をもとに、活動計画を立案・実施する。

³ 本計画プロジェクトのコンセプトペーパー（個別長期専門家）より

BOX 5-1 ザンビア案件概要

- (1) 案件名： ザンビア孤立地域参加型村落開発計画
- (2) プロジェクト期間： 第1フェーズ2002年6月-2007年5月、第2フェーズ2007年6月-2009年5月
- (3) 相手国機関名： 農業・協同組合省 (Ministry of Agriculture and Cooperatives)
- (4) 案件の背景：

ザンビアでは、貧困層が全人口の73%を占め、農村部では83%に達している。資本集約的に輸出向けの生産を行う大規模農業と自給自足的農業を営む小規模農業(全農家の92.2%)とに2分されている。開発から取り残され、経済自由化に対応できない「孤立地域」における小農の経営の悪化が深刻な課題となっているため、政府は、個別専門家の指導による技術協力の支援を受けてきた。個別専門家の活動の成果として「参加型持続的村落開発手法 (PASViD, Participatory Approach to Sustainable Village Development)」が出された。これは普及員に対して参加型開発手法の研修を行い、研修を受講した普及員によって農民の参加を促す村落開発活動を実施するもので、ザンビア政府は、この手法の実績に基づいて、参加型開発に携わる普及員の研修、村落でのマイクロプロジェクトの実施、及び持続的農業の導入を内容とする技術協力プロジェクトを日本政府に要請した。

(5) プロジェクト目標

スーパーゴール	ザンビアの孤立地域の貧困が軽減される
上位目標	プロジェクトによって確立した村落開発のモデルアプローチが他の地域で用いられ、貧困が軽減される
プロジェクト目標	フェーズII (2009年まで) 参加型村落開発の実際的なモデルが確立される フェーズI (2007年まで) PaViDIAの実施のためにメカニズムが確立される
成果1	プロジェクト運営組織が確立される
成果2	持続的農業技術のパッケージが確立される
成果3	ファシリテーター研修プログラムの確立
成果4	PaViDIA実施のためのガイドラインの確立

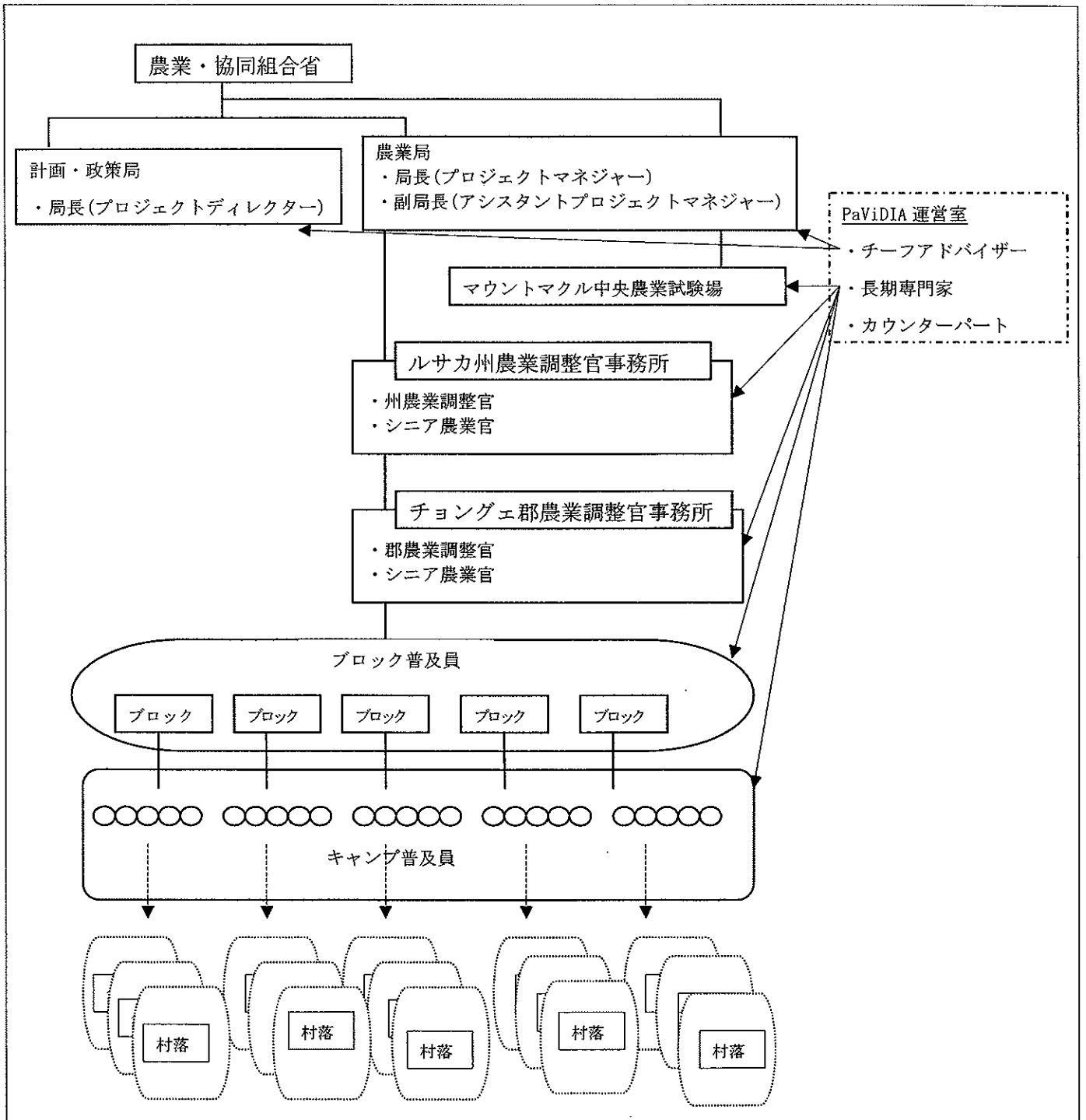
出所：2004年12月に改訂された新しいPDM¹による。

5-1-2 実施体制

本プロジェクトでは、農業・協同組合省の計画局の局長を総責任者(プロジェクトディレクター)、同省農業局長を実施責任者(プロジェクトマネジャー)とする。同省農業副局長はアシスタントプロジェクトマネジャーとして、モニタリング・調整を担う。地域レベルでの実施機関は、ルサカ州農業調整官事務所とチョングウェ郡農業調整官事務所であり、マイクロプロジェクトの実施は、農業普及員が中心となって活動を展開する。事業の持続性やザンビア国による他地域への波及性のために、同局にPaViDIA運営室を設置し、プロジェクトの実施運営母体の制度化を図っている。

図5-1において、プロジェクトの実施体制、関係者の協力関係をまとめた。

図 5-1 プロジェクト実施体制図



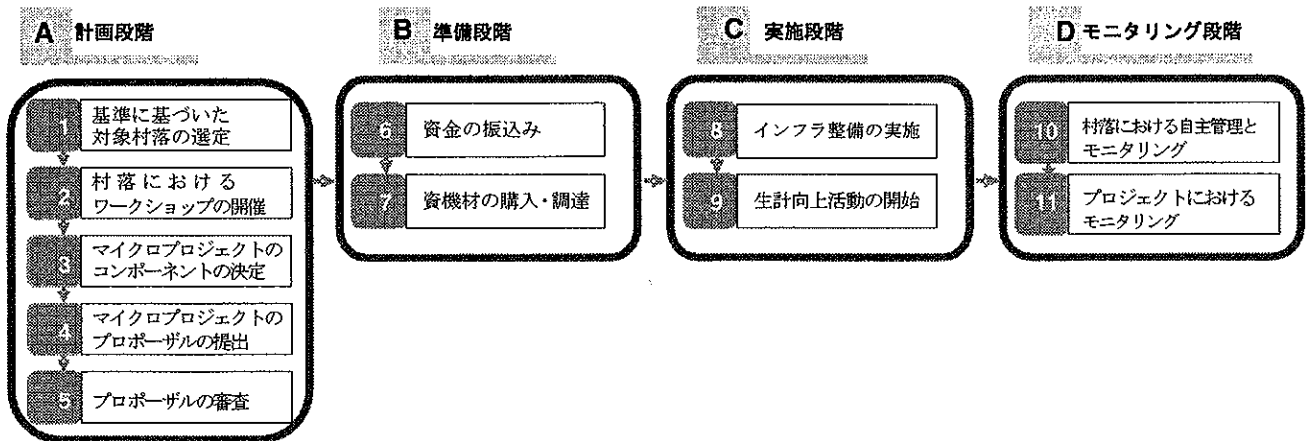
5-2 プロジェクトにおける住民参加のアプローチ

5-2-1 住民参加アプローチのプロセス

プロジェクトによる選定基準に従い対象村落が選定され、普及員をファシリテーターとして、簡易型PCMにより問題分析と計画立案が行われる。この過程には全住民の出席が条件として示されている。2～3日間村で行われるワークショップでは、全体の5割の時間がこの問題分析にあてられ、計画づくりには、約5分の2の時間が使われる。このワークショップには、PRA(Participatory Rural Appraisal)も含まれ、コミュニティ地図作成や優先順位付けが、住民参加型で行われる。

これらの情報は、コミュニティの基礎的な情報をドナーや専門家のみならず、住民が把握するために用い、作成された地図は、住民がどこに何をやるか意思決定を行う際の地図としても活用される。

図 5-2 マイクロプロジェクトの実施の流れ



村落で選出された運営委員長を中心にマイクロプロジェクト運営委員が選出され、具体的な計画づくりとサブコンポーネント毎の活動の担当者などが決められる。住民は、プロジェクトにより投入される資金をより有効に活用するため、地元のリソース(資材や労働力等)を活用する。ただし、現金による住民の費用負担はない⁴。参加者は、計画段階から老若男女を問わず参加し、決められた計画に基づいて、インフラ整備や収入向上活動などが行なわれる。モニタリングは、住民がモニタリングする場合と、普及員及び郡農業調整官事務所がモニタリングする場合とがある。

⁴ 住民がプロジェクトからの資金を得る際には銀行の口座が必要なため、銀行口座開設のために必要な資金は、住民が負担している。

図 5-2 はマイクロプロジェクトの実施のプロセスを示したものである。普及員はファシリテーターであると同時に、住民に対する助言や技術指導も行う。具体的にどのような問題に取り組み、計画をどのように組み立てるかは、住民の話し合いによって決定される。

Box5-2 調査対象村のプロジェクト実施状況及び要因と課題

現地調査では、2004 年度にマイクロプロジェクトを実施した 15 か村のうち 2 か村及び本プロジェクト実施以前の 2001 年度に個別専門家がパイロットプロジェクトを実施した村、そして 2005 年度に実施中の村を訪問した。Box5-2 では、2004 年度に実施した 2 か村についての活動実施状況、成功/課題の推定される要因をまとめたものである。

調査した事例	活動内容	推定される要因	住民参加の視点から見た状況と課題
成功事例 (2004 年実施村)	<ul style="list-style-type: none"> ・農業倉庫兼雑貨店 (コミュニティホール兼) ・手掘り浅井戸 ・役牛 ・養鶏(地鶏) ・アグロフォレストリー 	(成功事例の要因) <ul style="list-style-type: none"> ・リーダーシップ ・村落の結束力 ・住民の協力 ・女性の意見の反映 	<ul style="list-style-type: none"> ・雑貨店経営がうまくいっており、コミュニティ基金は確実に積み立てられ、今後コミュニティの必要とされる活動に使われる予定。 ・村落内部で会計監査の委員会を作りたいと住民から提案があり、作っていく予定。 ・役牛の 6 頭のうち、1 頭は病気で死亡。病気に対する対策が必要であると考えている。
課題事例 (2004 年実施村)	<ul style="list-style-type: none"> ・コミュニティホール ・役牛 ・雑貨店 ・深井戸 ・ミシン ・養鶏(養鶏舎を建設中断) 	(課題事例の要因) <ul style="list-style-type: none"> ・技術的な観点から支援やアドバイスの必要性 ・資金投入の遅れとそれに伴う活動の停止 ・実施可能性についての経験者によるコンサルテーションの不足 ・プロジェクト運営委員長と村長のリーダーシップの確執 	<ul style="list-style-type: none"> ・雑貨店は開店しておらず、収益が不足。 ・ミシンは使われておらず、研修を受けたとしても安価な古着が流通しており、生計向上に結びつけるほどの技術レベルに達するのは困難。 ・養鶏は、協同で行うことになったが、実施につき調整がつかず、計画は中断されている。 ・村落の指導者間での確執があり、今後は、調整して解決していく方向。

5-2-2 住民参加アプローチの効果

(1) 関係者の変化

普及員が村落でのファシリテーターを担っているが、彼らはもともと、農業普及員として住民と関わりを持っていた。普及員にとっては、プロジェクトによって地域開発的な活動のファシリテーションをすることになり、さまざまな研修機会を得て、住民のファシリテーションのための能力向上と実施の経験による知験を得ている。住民の変化としては、

マイクロプロジェクトの実施を通して人々が協力して問題解決に向けて動き出し、計画に参加しオーナーシップを持つようになった。経験を通して自信が生まれ、自分たちのプロジェクトを誇りに思うようになった。また、行政サービスがこれまで村に及ぶことが少なかったため、農村総合開発のような普及活動を通して住民と普及員との関係が良好になったなどがあげられる。一方、住民は過去に資金の管理を行う経験が十分になかったため、一連の財務管理の指導を普及員から受けていても、実際の財政管理は困難が伴った。また、資金の使い方についての合意の住民間の調整が課題である。財務管理に関する住民の合意がなされずに、透明性が確保できない場合には、リーダーや運営委員会に対する不信が生じているケースも見られた。

(2) 住民参加の効果の測定

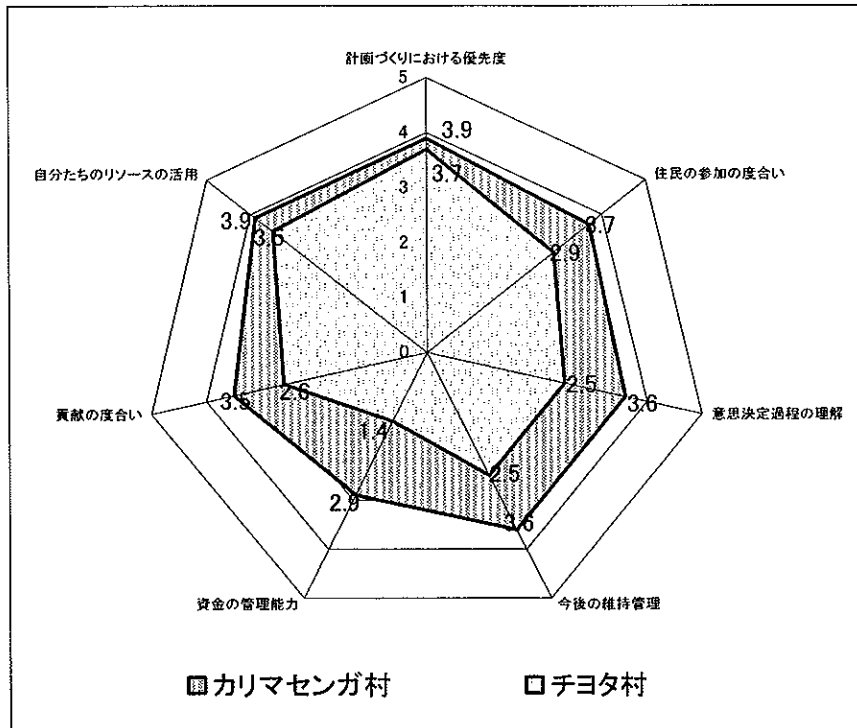
現地調査を実施した3村落で住民参加による効果を測る追加的な調査を行ったが、その結果は、現地調査の結果を定量的に明確にあらわすものである。調査項目として、計画づくりにおける住民の優先度との整合度、住民参加の度合い、意思決定の過程の理解、今後の維持管理の可能性、資金管理の状況、住民によるプロジェクトへの貢献の度合い及び自分たちのリソースの活用の度合い、などに関して質問紙を作成し、現地コンサルタントによるヒアリング調査を実施した（添付資料3参照）。

前述の5-2-2(1)の関係者の変化にもみられるように、プロジェクトの実施により、普及員及び住民レベルで意識や知識・技術、行動について、変化が見られる。現地調査時に実施した普及員を対象とした参加型ワークショップの結果の概要（添付資料6参照）にもある通り、人々は一連の経験を経て、自信の回復や自らのプロジェクトに対するオーナーシップが顕著に現れている。

図5-3は、住民参加の効果を測る調査の結果にみる住民の変化である。うまく計画が進み、実施に至っているプロジェクトは、外部からの支援なく自分たちで今後も維持管理ができるとし、また、口座や資金管理もうまくいっていると答えている。また、このような相互扶助の結束力がある村では、直面した課題をみんなで話し合っ解決しているという結果が得られている。また、今後生じうる問題についても、提案をし、問題が起こらないように未然の措置をとるなど、自らの規範を守るようにしている。このような村からは、会計管理についても運営委員会のみならず、村落内で監査委員会を設け、管理することが提案されており、住民から提案された住民主導のモニタリングが行われている。

図から見えることは、資金管理能力の住民の認識の低い村では、意思決定過程の理解や住民参加の度合いも低く、今後の維持管理にも低い自己評価であるが、一方、これらについての自己評価が高い村では、今後の維持管理にも可能性を見ていることが分かる。

図 5-3 住民参加の効果を測る調査結果



注) 昨年実施した中でもうまくいっているとされるカリマセンガ村と、本プロジェクト実施前の2001年に個別専門家がパイロットプロジェクトとして実施した(本プロジェクト実施前に個別専門家によって実施)チヨタ村との比較。

Box 5-3 マイクロプロジェクトの実施からの学び

【住民による計画案と投入資金額との調整】

マイクロプロジェクトは、住民が問題分析をし、プロジェクトの優先順位をつけ、住民が立てた計画を実施するものである。インフラ整備事業や収入創出などの計画づくりでは、現実の問題に対して様々な解決策がありえるが、実際には投入資金(1世帯100ドルで計上されるため、100世帯の集落の場合は、1万米ドル)を念頭に立案するため、各活動を予算内でまとめあげる調整が必要となる。これらの計画から実施までの一連の活動をみんなで合意しながら進めることが重要である。

具体的には、水不足の問題が多くの村で挙げたが、ボーリングで深井戸を掘るのは最も高額である。これに費やすと、他の活動費用をミニマムに抑えなければならない。残された選択は浅井戸であるが乾季には利用できない。雨水の利用他の新しいアイデアがなかなか出てこず、計画から外した村も多い。問題分析の優先度とは関係なく、製粉機に決定した村が多い。

【外部資金投入のマネジメントの難しさ】

マイクロプロジェクトは、自分たちの村落がプロジェクトの対象として選定されたことが農業普及員から知られることから始まる。対象村落はアクセスの難しい孤立地域であり、換金経済は十分に浸透しているとは言いがたい。現地調査した村では、なぜ自分の村が選ばれたのか、見たこともない大きな資金(これらの村において、1世帯当たり年間現金収入は\$100-300。一方、マイクロプロジェクトの実施の予算は、1世帯当たり\$100。)が本当に来るのか信じられなかったとの発言が多く聞かれた。取り扱ったことのない巨額の資金のやりくり算段が始まる。研修を受けた普及員による、プロジェクト運営委員会や住民に対する透明性や資金管理のシステムの確保のアドバイスが必須である。

5-3 共通分析視点からの分析

(1) 準備期

(ア) マインドの醸成

普及員はカウンターパートである普及員は本プロジェクト実施前の他の事業による村落開発の経験を通じて、住民が主体的に開発を行うことの重要性や概念については理解している。

(イ) 現状把握

村落に働きかけを行う前の事前活動として、村の基礎情報収集やベースライン調査を普及員が実施している。コミュニティの状況を事前にドナーが把握し、活動の方向性を決めるということは必ずしもなされていなかった。

(ウ) 実施体制づくり

対象村を担当している農業普及員が、住民を対象として簡易型 PCM ワークショップを行い、住民による計画策定を支援する等、住民のニーズを引き出し、その後、住民が活動を実施していくための支援を行っていくファシリテーターとして位置付けられた。また村においては、既存の権力構造をプロジェクトの中に持ち込まない仕組み作りとして、マイクロプロジェクトの運営委員会の代表を既存の権力者以外から選定するというルールを策定して、運営委員長と運営委員メンバーが選定された。運営委員長の代表は、村落内部で住民の意見を取りまとめ、活動を実施していく役割を担っている。既存の権力に縛られず女性のサブリーダーが活躍している村もあるが、権力層との確執で上手く活動がすすまない村、問題発生時に既存勢力の協力が得にくいためにコミュニティとしての解決力が発揮できない場合も発生した。現在この点に関して、既存のリーダーを巻き込む仕組みを検討中とのことである。

また農業普及員及び郡農業調整官事務所の職員とのコミュニケーション、プロジェクトの方向性を共有するための場づくり等、タテの連携強化に向けた実施体制についても検討が行われた。

(エ) コミュニティ資源管理

対象村落に対しては、PASViD モデルに基づき、プロジェクトの投入の金額は1世帯あたり100ドルと設定され、マイクロプロジェクトの計画立案後、実施段階で資金が投入された。外部からの投入を活用して、住民の活動を進めていく一方、住民が自分達で提供できる資材や労働力については活用していくなどの計画を立てていた。

当該地域の世帯あたりの現金収入は\$100-300とされ、経済水準に比して投入額が大きいことから、プロジェクト専門家によると、投入金額については、村の現状や計画内容に基づき、より小額な投入も可能となるような対応を検討しているところである。

(2) 問題分析・計画策定期

(ア) 意識化

住民は自分達の生活を良くしていくことについては関心があるものの、コミュニティのために活動を行い、活動を通して起きた変化が更に個人の生活に裨益していくということが必ずしも共有されていない。マイクロプロジェクトが「みんなの活動」として「自分達の村をどのようにしていくか」という意識や、「何のために村落の共有基金を作るのか」ということの意味に十分に時間をかけることの必要性が、住民やプロジェクト関係者からのインタビューで明らかになった。他方で、計画に基づき、外部からの資金投入によりマイクロプロジェクトが実施されているが、単年度予算の制約から、限られた期間内で活動を終了させることに住民を含めたプロジェクト関係者の意識が集中される傾向があるとの意見があった。

(イ) 組織化

運営委員会の組織運営に関する研修を普及員向けに行った。運営委員会の代表、運営委員、活動のサブ委員会の担当など複数の層にリーダーを分けており、一つのところに権力が集中しない仕組みづくりが行われており、既存のリーダー以外から複数のリーダーが育成されるような組織作りを目指している。専門家からは、コミュニティに既存の伝統的権力構造に対し、外部者としてどの程度介入できるかという点の難しさも指摘されており、プロジェクトでは村の権力構造等の序列は崩さないまま、調和をとりながら活動を進めていくことを目指していた。調査を行ったコミュニティでは、既存の村長の他に複数のリーダーが育成されたことにより、リーダー間の軋轢を生むケースもあったが、反対にそれが功を奏したケースも見られた。

また、委員会メンバーの任期について、適切な時期に交代する(同じメンバーが継続しない)などのルール作りが、徹底されていないとの意見がインタビューを行った女性メンバーから挙げられた。

(ウ) 問題分析・計画策定

住民がコミュニティの問題を分析し、計画を策定することを目的として実施される簡易型PCMワークショップは、約2-3日間かけて農業普及員がファシリテーターを務め、住民に対して実施される。しかしながら、2-3日という期間では十分時間をかけて問題分析、目的分析、計画策定を検討することが難しく、問題分析であげられたコミュニティの問題に対し、その解決策として住民自身から提案されたマイクロプロジェクトの合理性に欠けるケースがあると専門家から指摘されている。

また、現地調査中に実施した、普及員を対象としたワークショップでは、マイクロプロジェクトを実施するには、外部からの専門的な助言が必要な場合もあるとの意見も挙げられた。計画内容でいくつかのオプションが出てきた後、日数を置いて、他村での成功・失敗の経験や類似の問題解決の方法などを他村などから学ぶ機会を設ける等も一案である。

また普及員のスキルとしては、簡易型PCM手法のためのファシリテーションスキルは研修や経験を通して身につけているため、更に住民の潜在性や可能性を引き出すと共に、外部者として助

言していくことのできるスキルについても、重要となると考えられる。

(エ) コミュニティ資源管理

ワークショップの際に、普及員のファシリテーションのもと地元の資源も含めたコミュニティ地図作成などを行い、コミュニティが持つ地元の資源について分析を行っている。また、配分される予算を効率的に使用するために、労働力や自分達で提供できる材料等に関しては、住民が負担していく計画がたてられた。

(3) 活動実施期

(ア) 主体的参加

マイクロプロジェクトの計画立案や施設建設などはコミュニティの共同作業として行ったが、その後のフォローを含めた運営は各活動の委員会に任されていた。住民の活動に対する関わり方は各村によって異なり、住民から活動や組織を改善していくための提案が主体的に行なわれる村もあれば、住民が活動することに対して、「便益」を十分に認識しておらず、消極的な関わりに留まっている村も見られた。

(イ) 組織運営

運営委員会がプロジェクトの運営管理の中心的役割を担い、会計担当者による資金管理が行われている。組織の権力構造としては、運営委員長、初期、委員会メンバーなど複数の層にリーダーを分け、一つのところに権力が集中しない仕組みづくりを目指している。今後、コミュニティの問題解決力を高めるために、既存の権力層との協力関係づくりも検討されている。

(ウ) コミュニティ資源管理

運営委員会が中心となって、活動から得られる資金を次の活動に活用するための資金管理を行うと共に、コミュニティの資源全体の管理について、村落住民全員の合意でルールを作り、計画を策定している村も見られる。

また、外部からの資金を有効に活用し、住民の当事者意識を高めることを目的とし、労働力や材料を提供する等、住民が自分達の分担できる資源を提供している。

運営委員会以外の監査委員会が住民によって作られ、コミュニティにおいて財政的なチェック機能をもたせようという動きがみられる村がある。一方、以前にパイロットプロジェクト（プロジェクト実施前に）が実施された村では、資金管理に関する規範が構築されておらず、住民のインタビューからは透明性に欠ける指導者の信頼性に対して、疑問を呈する声が聞かれた。

(エ) モニタリング

当初、普及員によるモニタリングを、チェックシートや資金投入とセットで計画していたものの、上手く機能しておらず、普及員、地方レベルのカウンターパート、専門家及び住民の間で状況認識の共有がなされていなかった。こういった現状を受け、プロジェクトはモニタリングの専門家を新たに設置し、モニタリング専門家が普及員とともに具体的な確認項目（チェックポイント等）を絞り込み、現在モニタリング体制を構築中である。

また、財政的及び制度的な持続性の視点から、地域住民によるモニタリング制度の必要性が議論されている。

(オ) 制度化・普及

JICA はザンビア政府に対し、農業協同組合省が農村開発のための資金を確保し、農業普及員が研修やファシリテーションを通して、マイクロプロジェクト実施のための支援を行っていくような仕組みの制度化を働きかけている。2006年度からは、食糧増産援助（2KR）の見返り資金⁵を活用し、制度化に向けた支援を実施する予定である。その後も、本アプローチを面的展開するため他ドナー等にも働きかけを行っている。

⁵ 円借款及び無償資金協力によって相手国が購入した商品の売却によって生じる資金のこと。（国際協力用語集、国際開発ジャーナル社）