

1. 序章

1-1 本研究の背景

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

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

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

例えば、緑の革命による技術革新は、農村社会における所得格差を顕著にし、農村開発の負の側面と所得分配を含んだ社会開発や人的資源開発の重要性を認識させた⁴。1973 年には、世界銀行総裁ロバート・マクナマラ (Robert McNamara) は、経済発展の恩恵が貧困層に届くことは少なく、貧困対策が優先事項であることを明確にし、開発目的の転換を訴えた。その後、これまでの経済発展の恩恵は貧困層にも行き渡るという考え方 (トリクル・ダウン) から、むしろ経済発展に伴い貧困が拡大する現象に注意が払われるようになり、1970 年代におけるベーシック・ヒューマン・ニーズ (Basic Human Needs: BHN⁵) などの新しいアプローチが試みられた。1970 年代中期のこれらの変革は単なる方法論の変更に留まらず、代替的な開発のパラダイムの模索でもあった⁶。しかし、この BHN 重視の開発援助はすぐに行き詰る。それは、BHN サービスを持続的に供給するのに不可欠な経常財源を、多くの途上国は調達できなかったからである。水道や保健所の施設は完成したが、運営管理の財源不足によって、これらの施設を稼働させることができない事例が頻発したのである。経済成長による税収の増加がなければ、所得分配に資する社会的サービスの持続的供給には限界があると認識するようになった。また 1980 年代に世界銀行が支援を続けていた訓練と訪問による普及システム (Training and Visit: T&V) は、農業技術の効率的な普及を目指したが、中央集権的な硬直した仕組みが農民に参加のインセンティブを与えることが出来ず多くのケースで挫折することになった⁷。1970 年代における

³ World Bank (2007)

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

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

⁶ Oakley (1991)

⁷ Picclotto, Anderson (1997)

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

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

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

1－2 本研究の視座

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

⁸ 1990年にUNDPから『人間開発報告書』が刊行された。

⁹ Cooke and Kothari (2001)

¹⁰ 絵所 (2004)

¹¹ 佐藤 (1995) pp.3,13.

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

1－3 問題の所在

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

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

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

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

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

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

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

¹⁴ 国際協力機構（2005）

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

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

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

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

1－4 問い、仮説、目的

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

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

1－5 研究の方法

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

¹⁶ Chambers (1997)

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

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

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

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

1－6 本研究の構成

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

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