



TICAD 市民社会フォーラム(TCSF)

【TCSF 白書第2号】

TCSF アフリカ政策市民白書 2006

— 貧困者に役立つ協力とは —

(旧テーマ: アフリカ開発と市民社会)

第2ドラフト (2006年12月4日現在)

2006年12月

目 次

第1章 TCSFと市民白書	1
1.1 TCSFが目指すもの.....	1
1.2 TCSFにとっての市民白書.....	2
1.3 市民白書第2号の目的と構成.....	3
第2章 日本の対アフリカ政策の実績	4
2.1 アフリカ開発の動向.....	4
2.2 日本の対アフリカ政策の動向.....	4
2.3 日本のODAの地域別配分.....	5
2.4 アフリカ域内での日本のODA配分.....	7
第3章 市民社会と日本の対アフリカ政策	10
3.1 市民社会とは.....	10
3.2 ODAにおける市民社会の位置づけ.....	10
3.3 NGO経由での日本のODA.....	12
3.4 ODA評価への市民社会の参加.....	12
3.5 日本のODAによるアフリカ貧困層への働きかけ.....	16
3.6 TCSFの活動からみたODAへの市民社会参加.....	19
第4章 日本のNGOによるアフリカ開発協力	22
4.1 カラ=西アフリカ農村自立協会の会（CARA）.....	22
4.2 アフリカ地域開発市民の会（CANDo）.....	25
4.3 笹川アフリカ協会（SAA）.....	30
4.4 サパ=西アフリカの人達を支援する会.....	33
4.5 日本国際ボランティアセンター（JVC）.....	36
4.6 日本のNGOのポテンシャルと課題.....	40
第5章 アフリカNGOによる日本の対アフリカ政策の評価	42
5.1 アフリカNGOによる評価のアプローチ.....	42
5.2 アフリカNGOによる評価における制約.....	44
5.3 エチオピアNGOによる評価.....	44
5.4 マラウイNGOによる評価.....	50
5.5 セネガルNGOによる評価.....	57
5.6 マリNGOによる日本の援助政策へのコメント.....	60
5.7 アフリカNGO評価から得られた課題と教訓.....	63
第6章 TCSFによる評価	64
6.1 日本の対アフリカ政策は、アフリカの貧しい人々の生活をよくすることに役立っているか。.....	64
6.2 日本のODA事業による成果は、アフリカの貧しい人々に到達しているか。.....	64
6.3 日本のNGOによるアフリカでの活動は、アフリカの貧しい人々の生活改善や生計向上	

に役立っているか。	64
6.4 日本の NGO が、アフリカ開発の活動を行う上で、日本の ODA による支援は適切に行われているか。	65
6.5 アフリカの NGO が、コミュニティ開発活動を行う上で、日本の ODA による支援は役立っているか。	65
6.6 日本の対アフリカ政策には、アフリカや日本の国民や市民社会に、参加の機会が与えられているか。	65
6.7 アフリカや日本の市民社会、或いは NGO は、アフリカの貧しい人々の生活をよくするために、効果的・効率的な活動を行っているか。	66
第 7 章 提言	67
7.1 TICAD IV開催へ向けての提言	67
7.2 日本の ODA によるアフリカ開発協力の拡充へ向けての提言	67
7.3 アフリカと日本の市民社会のネットワーク構築と活動強化へ向けての提言	67

添付資料 1: JICA によるアフリカ農村・農業開発支援

添付資料 2: 海外青年協力隊の持つ市民社会活動へのポテンシャル

添付資料 3: 参考資料

添付資料 4: 略語集

第1章 TCSF と市民白書

1.1 TCSF が目指すもの

サハラ以南のアフリカ諸国において、貧困削減やミレニアム開発目標の達成は、途上国や国際社会の努力にもかかわらず、その先行きが明るいとはいえない。加えて、紛争やテロ、地震や津波、異常気象による洪水などの自然災害や飢饉などによってもたらされる被害は、貧困層の人々に対して、とくに甚大な影響を与えている。

こうした背景のもと、日本が、アフリカをはじめ途上国への援助コミットメントを果たすよう、国際社会からの要請は強い。日本国内に目を向けると、厳しい財政事情から、政府開発援助（ODA）は縮小傾向にある。このため、ODA の効果、効率性を改善することの重要性が強調されている。しかし、日本の ODA 政策の方向性や戦略の見直しなど、改善策を大局から論じるのではなく、実施機関内のコスト削減や、個々の協力事業の現場における予算カットを声高に推し進めることにとどまっている。

現在、日本政府は、ODA 改革を推進中である。2006 年 8 月には、外務省の機構改革がなされ、国際協力局が設置された。国際協力機構（JICA）と国際開発銀行（JBIC）を統合させた新 JICA は、2008 年 10 月に発足する予定である。今のところ、ODA 改革においても、組織論からの議論が中心で、日本の ODA のあるべき姿や、機能論は議論されていない。

日本における ODA 改革の最中、2008 年に、政治、外交、経済、途上国援助など、さまざまな局面で、国際的大イベントといえる TICAD IV と G8 が、日本で開催される。

上記のように ODA を取り巻く情勢が変化するなかで、TICAD 市民社会フォーラム（TCSF）は、2004 年 6 月に任意団体として設立された。以来、「日本の対アフリカ政策がアフリカの人々にいっそう役立つものとなるよう、アフリカの草の根の声を日本に届ける」というその設立趣旨の実現のために、日本の対アフリカ政策の改善を目指すアドボカシー団体として、活動を積極的に展開してきた。

主な活動としては、2005 年 8 月に、モザンビークでパートナーシップ・セミナーを開催し、同年 12 月に、「貧困と不平等を超えて」をテーマとした「TCSF アフリカ政策市民白書 2005（第 1 号）（以下、市民白書）」を発行したことが挙げられる。同じく、2005 年 12 月には、市民白書の成果と TCSF の活動を広く伝えるために、セネガルから NGO を招聘しての市民白書発表会を開催した。

2006 年 2 月には、日本の NGO として、エチオピア国アジスアベバで開催された TICAD 平和の定着会議に参加した。同年 5 月に、TCSF は、日本の他の NGO との共催により、OECD/DAC 議長の来日に合わせ、日本の外務省と、在日の各国開発援助関係者の参加を得て、国際シンポジウム「日本の ODA は世界の貧困を救えるか」を開催した。このシンポジウムのフォローアップとして、9 月には、日本の NGO との共催による国際シンポジウム

「2005年グレーンイーグルスサミットからなにが学べるか～貧困削減に向けて、政府と市民社会はどう対話したのか」と、分科会を開催し、国内外の援助関係者に対する働きかけを行った。さらに、10月には、前年のモザンビーク開催のセミナーに引き続いて、エチオピアのアジスアベバにおいて、同国のNGOの参加を得て、パートナーシップ・セミナーを開催した。2007年1月には、マラウイにおいて、パートナーシップ・セミナーを開催する予定である。

TCSFでは、2008年に開催されるTICAD IVが、単なる儀礼的な国際会議に終わるのではなく、アフリカの開発が具体的に話し合われる有益な場となるよう働きかけを行っていく。具体的には、AUやNEPADなどアフリカ側の機関を、TICADの主催者に含めること、日本とアフリカの市民社会のTICADへの正式参加を認めることを、日本政府に対して要請している。

TCSFは、これまでのような政策レベル、技術者レベルに限られ、援助国と被援助国という開発協力を通じた日本とアフリカの関係からの脱却が重要と考える。そして、アフリカの人々の生活改善へ向けて、アフリカと日本の市民社会が、お互いを対等なパートナーと認め、日本の対アフリカ政策やODA事業の意思決定の場に積極的に参加し、意見を述べられるしくみをつくることが急務と考える。そのためには、2008年のTICAD IVを一つのターゲットとして、上記要請の実現とともに、アフリカと日本の市民社会の組織強化、能力向上と、連携体制を確立することが不可欠である。

1.2 TCSF にとっての市民白書

TCSFにとって、市民白書の意義は、現在、実施機関によってのみ実施されているODA事業への評価を、日本およびアフリカ市民の目から行うことにある。市民の目からみた評価によって、「日本のODAが、アフリカの貧しい人々の生活を良くすることに役立っているのか」、「改善が必要とすれば、具体的にどうすればいいのか」という、問いに答えたいという願いにある。そして、評価に基づいて、具体的提言を取りまとめ、メッセージとして広く伝え、日本の対アフリカ政策の改善を実現したいと考える。市民白書は、TCSFの基本的な考え方や主義・主張を、ひとつの形に取りまとめたものであり、TCSFが、アドボカシー活動を展開する際の拠り所となるとともに、TCSFの考え方を広報するための重要なツールでもある。

2005年に発行した市民白書第1号は、「貧困と不平等を超えて」をテーマとした。第1号では、TCSFが、日本とアフリカのこれまでの関係を概観し、アフリカ開発に対する国際社会の潮流と、日本の対アフリカ政策をレビューした。TCSFとして、「アフリカ開発においては、貧困削減と不平等の解消は、切り離して考えることのできな重要な課題であり、課題解決へ向けて、日本の対アフリカ政策を改善すべきである。そのためには、アフリカと日本の市民社会の参加をより推進する必要がある」というメッセージを発信した。

市民白書第1号は、市民の目からみた日本の対アフリカ政策評価という観点からは、そ

の内容や分析において、未熟であった。ただし、市民白書第 1 号を発行したことによって、TCSF のメッセージを広く伝えることができた。TCSF が、本気で、本格的に、アドボカシー活動を展開しようとしていることが、関係者に理解されたことは大きな成果といえよう。

また、市民白書という形のあるものが世に出たことで、TCSF の活動に対して、国内外から、有益なコメントや、支援の声が数多く寄せられた。市民白書第 1 号の発行によって、TCSF が得たもの、学んだことは多かった。

1.3 市民白書第 2 号の目的と構成

市民白書第 1 号では、上記のような成果が得られたものの、日本やアフリカの「市民社会」とは何を指し、アフリカ開発の中で、どんな目的で、どのような活動をし、どのような問題を抱えているかなどについては、触れることができなかった。また、アフリカ NGO による評価についても、全般的な ODA 評価にとどまり、アフリカの住民の生の声を聞いて、貧困者の生活をよくすることに役立っているか、評価を行うまでにはいたらなかった。

このため、第 2 号では、白書第 1 号のテーマ「貧困と不平等を越えて」をさらに深め、日本の対アフリカ政策を改善して、アフリカの貧しい人々の生活をよくするに当たっての、アフリカや日本の市民社会の役割や課題を明らかにすることを目的として、「貧困者に役立つ協力とは」をテーマとした。

第 2 号では、「第 1 章 TCSF と市民白書」で、市民白書第 2 号作成の背景と目的を示し、「第 2 章 日本の対アフリカ政策の実績」では、第 1 号以降のアフリカ開発をめぐる国際社会の動きと、日本の対アフリカ政策の実績を分析した。「第 3 章 市民社会と日本の対アフリカ政策」では、日本の対アフリカ政策における、アフリカと日本の市民社会の位置づけを明らかにする。

「第 4 章 日本の市民社会によるアフリカ開発協力」では、日本の NGO によるアフリカでの活動事例と課題を示した。「第 5 章 アフリカ NGO による日本の対アフリカ政策の評価」は、第 2 号の主要部分であり、エチオピア、マラウイ、セネガル、マリの NGO に委託して実施した、日本の ODA 事業と NGO 支援事業に対する評価報告書の要約を示す。

第 1 章から第 5 章までの分析と評価結果に基づいて、「第 6 章 TCSF による評価」に、TCSF としての日本の対アフリカ政策に対する評価結果を取りまとめ、「第 7 章 提言」において、日本政府と援助実施機関や、アフリカ開発に携わる人々と日本の市民社会へ向けての提言を示す。

TCSF では、2007 年に発行する市民白書第 3 号では、TICAD III の成果を総括し、2008 年開催の TICAD IV へ向けて、具体的な提言を取りまとめる予定である。さらに、TICAD IV 開催後の 2008 年に発行する第 4 号では、TICAD IV の評価と、今後の方向性へ向けての TCSF のメッセージを発信したいと考えている。

第2章 日本の対アフリカ政策の実績

日本の対アフリカ政策における市民社会の位置づけや、日本やアフリカの市民社会、NGOの活動状況などについて、第3章以降で述べる前に、本章では、日本の対アフリカ政策の実績について、地域的な配分を分析し、日本の対アフリカ政策が、アフリカの貧しい人々の生活をよくすることに役立っているかどうか、全体的な傾向を検討する。

2.1 アフリカ開発の動向

TCSF では、アフリカ開発において、貧困に加えて、国内および国家間で拡大傾向にある格差が重要な課題であるとの考えから、市民白書第1号のテーマを「貧困と不平等を超えて」とした。同じく、2005年に出された世界銀行開発報告書（2006年版）やUNDP人間開発報告（2005年版）でも、ともに *inequity*（不平等）をテーマに掲げた。

持続的開発を進めるに当たって、貧困のみに焦点を当ててではなく、格差や不平等を解消していくことが不可欠であるとの認識は、国際的に高まりつつある。貧困と不平等の問題は、2005年に発生したロンドンのテロ、ニューオーリンズのハリケーン、フランスのアフリカ移民暴動などにより、さらに加速され、途上国のみならず、先進諸国においても深刻な課題となった。

2005年7月には、G8（グレンイーグルズ）、9月には、国連総会（ニューヨーク）が開催された。これらの会合では、アフリカの貧困削減が一つの焦点とされた。ミレニアム開発目標（MDGs）の2015年までの達成が、とくに、サハラ以南のアフリカ諸国において厳しい状況にある、との報告を踏まえて、国際社会は、アフリカ開発に、さらに尽力する必要があることに合意した。

しかし、こうした国際的合意にも関わらず、アフリカの貧困削減や格差解消に、目立った進展はない。近年の異常気象や紛争から、アフリカにおける食料不足や難民の問題は、ますます深刻化している。共同して民主化を進めているはずのアフリカ諸国の中には、野党や市民社会を抑え込もうという中央政権の動きがみられ、ガバナンス面で、不安な点もみられる。

一方、中国によるアフリカ支援は拡大しつつある。2006年11月には、中国が、アフリカ48カ国の首脳を招いて、「中国アフリカ協力フォーラム北京サミット」を開催した。同サミットで、中国は、対アフリカ援助や貿易の大幅拡大を表明した。アフリカ側は、人権や民主化などの内政問題に干渉しない中国の支援を高く評価したといわれる。韓国も、アフリカ支援へ力をいれつつある。

2.2 日本の対アフリカ政策の動向

日本とアフリカの経済関係や外交関係は、ODAが柱であり、「日本の対アフリカ政策＝

日本の対アフリカ援助政策」の状況にある。

2003年のTICAD IIIでは、日本政府は、その基調講演において、「人間中心の開発」、「経済成長を通じた貧困削減」、「平和の定着」を3本柱とする対アフリカ支援方針を表明した。同時に、HIV/AIDS対策を含む保健医療、教育、水や食料支援等の基礎生活分野で、5年間に、10億ドルの無償資金協力を実施することを表明した。同時に、日本の対アフリカ支援において、「人間の安全保障」の視点や「南南協力」を重視することも明らかにし、アフリカへのODAを展開してきた。

2006年に入ってから、援助実施機関と民間企業との連携プロジェクトも着手された。9月には、ジェトロがアフリカ及び日本の関係者とのシンポジウムを開催し、アフリカにおける一村一品運動を通じた地域開発、民間ノウハウの活用、需要主導の技術協力、CSR（企業の社会的責任）支援などを主要テーマとして討議が進められ、官民協働の可能性の模索が本格的に開始された。

表1に、日本のODA実績とアフリカ地域へのODA配分実績の推移を示す。日本のODA実績は、2003年度まで減少傾向にあり、2004年度には若干増加した。対GNI比は、2000年度には0.28%であったが、以後、微減し、2004年度には0.19%となり、0.2%を割り込んだ。国際的には、「MDGs達成のためには、先進国が対GNI0.7%の援助額を確保することが重要である（国連MDGsへの投資計画、2005年1月）」とされているのに比して、日本の実績はまだ大きな努力が必要とされる。

アフリカ支援の傾向は、ODA全体とだいたい同じ傾向にあるが、2004年度には前年度比22.1%の増額となった。この年、ODA全体に占める割合は、2001年度以来3年ぶりに10%を超え、10.9%となった。2003年に開催されたTICAD IIIの成果を反映したためとも考えられるが、具体的な関連性は明らかではない。

表1 日本のアフリカへの二国間援助実績の推移

(単位：百万ドル、%)

		2000年度	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度
ODA 実績	実績額 (百万ドル)	13,508	9,817	9,283	8,880	8,906
	対前年度比	11.1%	-27.1%	-5.7%	-4.3%	0.3%
	対GNI比	0.28%	0.23%	0.23%	0.20%	0.19%
アフリカへの 二国間援助額	実績額 (百万ドル)	969	851	584	530	647
	対前年度比	-2.6%	-12.2%	-31.4%	-9.2%	22.1%
	ODA全体に 占める割合	10.1%	11.4%	8.7%	8.8%	10.9%

(出典： ODA 白書 2005年版)

2.3 日本のODAの地域別配分

2004年度の日本の二国間ODAの実績を対象に、地域別配分をみる。

日本の二国間 ODA 受取額の地域別順位をみると、アフリカ地域は、受取総額では、11 地域（「その他のアジア」及び「二国間分類不可能」を除く）中 4 位である。一方、一人当たり受取額では、8 位に留まる（表 2）。こうした地域別の受取額に基づくと、日本政府は、二国間 ODA の配分に当たって、地域の貧困度よりも、例えば、隣国であるアジアに対してのように、外交面、経済面など別の視点に優先度を置く傾向にあると考えられる。貧困レベルが高く、支援ニーズが高いにもかかわらず、外交面、経済面で優先度が低いアフリカに対して、日本の二国間 ODA 配分額は少ない。

統計的な分析によると、日本の二国間 ODA の地域別受取総額（以下、地域別受取総額）と一人当たり受取額には、地域の貧困レベルを示す指標の一つである「一人当たり所得」との相関関係はみられなかった。

表 2 日本の二国間 ODA の地域別配分と貿易額

日本の二国間 ODA の一人当たり受取額順位	地域名	日本の二国間 ODA の受取総額 (2004 年, 単位: 百万ドル)	一人当たり GNI (2003 年, 単位: ドル)	日本の二国間 ODA の一人当たり受取額 (2004 年, 単位: ドル)	貿易額 (2005 年, 単位: 百万円)	日本の二国間 ODA の受取総額順位	一人当たり GNI 順位	人口 (2004 年, 単位: 百万人)
1	大洋州	42.15	1955	5.26	3,484,132	10	4	8.02
2	中央アジア	265.99	774	4.57	51,825	7	11	58.2
3	中東	840.69	2760	2.11	7,603,107	3	3	398.4
4	東南アジア	906.92	1192.5	1.64	13,861,006	2	6	552.5
5	コーカサス	24.91	846.67	1.57	11,074	12	8	15.9
6	北アフリカ	190.18	1717.5	1.24	210,628	8	5	153
7	欧州(西欧を除く)	140.69	3414.29	1.16	1,144,110	9	1	121.4
8	アフリカ	646.97	870.68	0.87	1,183,626	4	7	741.4
9	北東アジア	977.64	790	0.72	25,090,516	1	10	1362.8
10	中南米	309.3	3414.19	0.56	3,139,630	6	2	551.4
11	南西アジア	342.66	801.43	0.24	784,903	5	9	1440.1
-	その他のアジア	26.43	-	-	5,245,805	11	-	-
-	二国間分類不可能	1239.56	-	-	-	-	-	-

(出所) 日本の二国間 ODA の受取総額: ODA 白書 2005 年版, 外務省。一人当たり GNI: ODA 国別データブック 2005 年版, 外務省。人口: World Development Indicators 2006, World Bank。貿易額: 通商白書 2003 年版, 経済産業省。日本の二国間 ODA 一人当たり受取額は日本の二国間 ODA の受取総額及び人口より算出。

表 2 に示すとおり、2004 年度には、日本の二国間 ODA の一人当たり受取額（以下、一人当たり受取額）が 5.26 ドルと最も高い地域は、一人当たり所得が 1,955 ドルと中所得国²に属する大洋州である。これは、大洋州の人口が少ないこと、日本から大洋州への水産無償資金協力など、漁業振興関連の協力が少なくないことが起因すると考えられる。しかし、低所得国が集中するにもかかわらず³、アフリカの一人当たり受取額は大洋州の 17% に過ぎ

¹ 本調査では、相関関係を調べるために統計ソフト SPSS を用いた。

² WDI(2006)で、世界銀行は、中所得国は 826 ドル以上 1 万 65 ドルまでの国、低所得国は 825 ドル以下の国と定めている。

³ アフリカ諸国において、46 か国中 35 カ国が低所得国に分類される。

ない。一人当たり受取額の少ない地域は、アフリカ（0.87ドル）、北東アジア（0.72ドル）、南西アジア（0.24ドル）、中南米（0.56ドル）であり、これらの地域には、中南米を除いて、一人当たり所得の低い貧困国が集中する。

一方、日本の二国間 ODA の地域別受取総額と、日本との貿易額の間には、相関関係が確認された。日本との貿易額の多い北東アジア、東南アジア、中東は、日本の二国間 ODA 地域別受取総額で、上位 3 位を占める。こうした相関関係から、日本政府は、日本との貿易額が多く、経済的なかわり強い地域ほど、援助を多く配分する傾向があるといえよう。

2.4 アフリカ域内での日本の ODA 配分

アフリカ地域内における日本の二国間 ODA 配分を統計的に分析する。ここでも、日本の ODA の配分傾向には、各国の貧困レベルと強い関係はみられない。つまり、アフリカ諸国の二国間 ODA の国別の一人当たり受取額（以下、国別一人当たり受取額）と、一人当たり所得との間には、相関関係はみられず、日本の ODA には、一人当たり所得が低い「より貧困レベルの高い国」に、より多く支援するという明確な姿勢があるとはいえない。

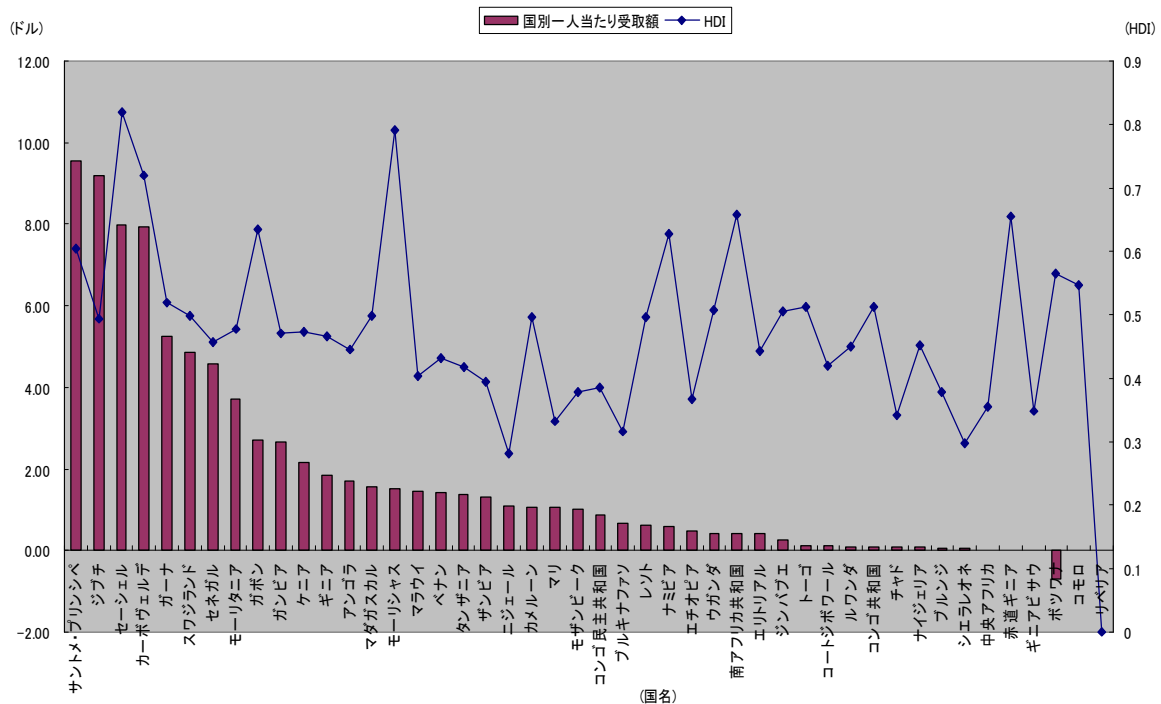
日本の ODA のアフリカ各国の一人当たり受取額と、国連開発計画（UNDP）が発表している人間開発指数（以下、HDI）⁴ の関係みると（図1）、HDI が高い国ほど、日本の ODA の国別一人当たり受取額が多いことが分かる。

例えば、セيشェルは、アフリカ諸国の中で最も HDI が高く、0.81 である。これは世界順位も 51 位で、人間開発高位国に分類される。このセيشェルの国別一人当たり受取額は、7.98 ドルである。セيشェルの人口が少ないことが、一人当たり受取額が多くなっていることの理由と考えられる。しかし、世界で最も HDI の低い国、ニジェール（HDI：0.281、世界順位：177 位）の一人当たり受取額は 1.08 ドルと、セيشェルに比べ 7 分の 1 以下と大幅に低い値となっている。ギニアビサウも HDI の順位は低い（HDI：0.348、世界順位：172 位）、一人当たり受取額はわずか 0.01 ドルであった。ニジェール及びギニアビサウは、両国とも紛争国ではなく、通常の援助活動が困難な状況にあるわけではないので、安全管理の問題が日本の ODA 額が少ない理由とは考えられない。

アフリカの総 GNI に対する日本の援助総額は、わずか 0.1% 程度である。このため、日本の援助額が多かったことが、セيشェルなどの HDI 向上に貢献したとは考えにくい。つまり、HDI が高い国に、より多くの日本の ODA が配分される傾向があるとみる方が適切であろう。こうした傾向が生まれる理由は明らかでないが、HDI が高い国は、日本の援助組織が活動しやすいことと関係しているのかもしれない。

⁴ 人間開発指数(HDI: Human Development Index)は、各国の人間開発の度合いを測る新たなもののさしとして 1990 年に発表された、包括的な経済社会指標。HDI は各国の達成度を、長寿、知識、人間らしい生活水準の 3 つの分野について測ったもの。HDI は 0 と 1 の間の数値で表され、1 に近いほど個人の基本的選択肢が広い、つまり人間開発が進んでいることになる。

図1 アフリカにおける国別一人当たり受取額とHDI



(出典:ODA 白書 2005 年版, World Development Indicators 2006, Human Development Report 2005 より作成)

日本の対アフリカ援助政策には、民主化への明確な配慮があるとはいえない。国別一人当たり受取額と、その国の政治が民主的か否かについて、相関関係は見られなかった。市民的自由がない非民主国では、援助が、貧しい民衆に正しく配分されない可能性が高まる。国際的な NGO である Freedom House⁵が政治的な自由および市民としての自由をランク付けし、その総合評価を、「自由」、「部分的に自由」、「不自由」に分類している。この評価と国別一人当たり受取額の関係を用いて、アフリカ諸国を対象に分析した結果、日本政府の援助配分からは、受取国政府が民主的かどうかを考慮している明確な意思はみられなかった。むしろ、日本の対アフリカ援助全体の 20.5%は、エチオピアやナイジェリアなど、非民主的な国々に配分されているとの結果となった。

一方で、日本の国別 ODA 配分は、日本の外交上の関係の強さを反映していると思われる。日本の二国間 ODA の国別総額の配分から、アフリカでは、日本大使館のある国ほど、多くの援助を受け取る傾向がみられた。日本の二国間 ODA の国別受取総額は、JICA 事務所の有無とも、統計的な優位性が確認された。他方、国別一人当たり受取額と、日本大使館、JICA 事務所の有無の間には、このような相関関係はみられなかった。大使館の設置は、日本の外交関係が強いことを示していると考えられ、日本政府はアフリカ向け ODA を外交上重要な国に優先的に配分していると言えよう。なお、大使館の有無は、産油国であること

⁵ Freedom House Web Site
(<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15&year=2006>) (2006 年 10 月アクセス)

にも、弱いながらも相関関係がある。

日本政府は、「国益」のために ODA を実施するとしている。上記のような、日本の ODA の地域別配分、国別配分は、日本政府の考える「国益」を表わすものであるといえよう。

貧しい人々を助けるために税金を使って援助をするのか、また「国益」とは何であるかは、政策決定者、援助実施機関関係者、日本の市民社会、国民によって考え方は異なるはずだ。現在、日本の市民社会や国民は、ODA の政策決定に参加していない。日本の ODA の主役となるべき市民社会や国民が、ODA のあるべき姿や「国益」を議論し、彼らの声を日本の対アフリカ政策に実質的に反映させる体制づくりが早急に必要といえよう。

第3章 市民社会と日本の対アフリカ政策

開発協力では、市民社会と NGO ということが、混同して使われている。本章では、それぞれの定義を示し、日本の対アフリカ政策における市民社会や NGO の位置づけ、日本の ODA による NGO 支援状況、日本の ODA 評価への市民社会や NGO の参加状況、TCSF の活動に基づく市民社会の参加の現状に基づいて、日本の対アフリカ政策におけるアフリカと日本の市民社会や NGO の参加状況を検討する。

3.1 市民社会とは

市民社会とは、国家権力から独立して設立され、社会的目標を目指す非営利組織とされる (Winchester 1996)。市民社会には、NGO (非政府組織)、労働組合、婦人団体、農民組織、経営者団体、協同組合、コミュニティ組織などが含まれると考えられる。

一方、NGO は、Non-Government Organization (非政府組織) の略で、もともとは、国連諸機関と協力関係にある政府以外の非営利組織を指す場合に使われていた。しかし、現在は、先進国、途上国の両方を含む世界各地で、開発や人権、環境等の課題に取り組む非政府組織、または非営利組織を指すのに用いられている。開発協力分野では、市民社会のうち、開発事業に中心的に係わっているのは NGO であることから、市民社会が NGO だけを意味するものとして使われることもある。

本市民白書では、市民社会は、国家、開発、民間部門などと同様に、近代国家における標準的な装置の一つであると考えられる。アフリカ開発の中で、民主化を進め、貧困者への資源配分が公正に行われるよう国民の声をとりまとめ、国家権力に対峙する存在と認識する。つまり、本市民白書における市民社会とは、本章冒頭に記した、「国家権力から独立して設立され、社会的目標を目指す」という非営利組織の定義に基づくものとする。また、NGO は、市民社会に含まれるものとする。

3.2 ODA における市民社会の位置づけ

ODA 大綱等、日本の ODA 関連の政策文書には、NGO との連携の重要性は強調されているが、市民社会という言葉は、ほとんど用いられていない。

外務省が作成した小冊子「ODA と NGO」によると、国際協力活動に取り組む日本の NGO の数は、全国に 400 以上あると見られる。また、「NGO による国際協力活動は、途上国の地域社会・住民に密着した草の根レベルのきめ細かい援助や緊急人道支援で迅速・柔軟な対応が可能であるという点で、国際社会において極めて重要な役割を果たしている」とする。

さらに、日本政府としては、「ODA に対する国民の理解と支援を得る上で、国民の幅広い層が国際協力に参加する『国民参加型援助』の推進が重要であると考えており、こうした観点からも、国民参加型援助の中心となる NGO とのパートナーシップを強化することが

大切である」としている。

この外務省の記述では、途上国の草の根レベルでにおける国際協力を行う上で、重要な役割を果たす「NGO」を、ODAを通して支援するという意味では、まさに国際協力活動を行う NGO を指す。しかし、国民の参加を進める上で「NGO」との連携を進めるという際には、「NGO」とするのではなく、より広義の「市民社会」が用いられるべきであろう。

日本の NGO の開発協力活動に対する ODA による支援としては、日本 NGO 支援無償資金協力、NGO 事業補助金、草の根技術協力、NGO 活動環境整備支援事業などが挙げられる。日本の NGO が、技術協力プロジェクトや開発調査、評価調査などの委託先となるために入札に参加することも制度的に可能である。この場合は、NGO 自身が計画した活動を実施するのではなく、援助実施機関側の意図に沿ってプロジェクト・チームとして ODA 事業を実施することとなる。

NGO との対話を進めるための取り組みとしては、NGO・外務省定期協議会、NGO・JICA 協議会、NGO・JBIC 協議会などが挙げられ、連携活動には、ジャパン・プラットフォームの創設、外務省・NGO 共同評価の実施などが挙げられる。

これらの NGO との対話や連携を進めるための活動は、外務省や援助実施機関と NGO をつなぐに当たって、大きな進歩といえる。しかし、協議会の会合の多くは、決められた議事次第にしたがって、想定どおりの質疑応答が行われているものが大部分であり、ODA 改善へ向けての具体的な検討が行われるには至っていない。このように、NGO との協議は行われているが、自由な意見交換が可能な会議とはなっておらず、ODA の政策決定への NGO の参加の場にはなっていない。また、NGO の参加では、市民社会のごく一部をカバーするだけであり、国民参加型援助を目指すには、小さな一歩を踏み出しただけである。このことは、日本政府及び NGO の双方によって、より明確に認識される必要がある。

日本の ODA によるアフリカ NGO への支援としては、各国大使館によって提供される草の根・人間の安全保障無償資金協力が挙げられる。その他、アフリカ NGO は、技術協力プロジェクトや開発調査などが実施される際に、プロジェクト・チームの再委託先となって活動を行っている。また、JICA 現地事務所が実施する案件形成調査や評価調査の委託先となって、日本の援助実施機関の意図する業務を、実施することも制度的に可能である。

日本の NGO に対しては、外務省や JICA などによって NGO の組織強化や人材育成のためのプログラムが実施されているが、まだ規模が小さく、プログラムに参加できる NGO 数は限られている。アフリカの市民社会或いは NGO の能力強化（キャパシティ・ディベロップメント）は、日本の ODA によって、まだ、ほとんど行われていない。技術協力では、相手国の中央や地方の行政組織や公社などに対する組織強化、人材育成が行われているが、アフリカ NGO は対象とされない。その他の援助形態を通して、アフリカ NGO の組織強化や人材育成を行うためのプログラムは、ほとんど実施されていない。

3.3 NGO経由での日本の ODA

DAC22 カ国の ODA による NGO 事業支援額を、表 3 に示す。

日本の ODA による NGO 事業への支出額は、2001 年の 179 百万ドルから、2002 年には 143 百万ドルと一旦低下した。しかし、2003 年には 188 百万ドル、2004 年に 248 百万ドルと増加した。2004 年の NGO への支出総額でみると、オランダ、英国に次いで、多い額となっている。

しかし、ODA 全体に占める比率をみえと、日本はわずか 2.6%で、フランス、ポルトガル、イタリアに次いで、下位 4 カ国となり、DAC 諸国平均の 5.3%を大きく下回る。

表 3 DAC 諸国の ODA における NGO を通じた援助実績

	NGO への支出(単位:百万ドル)					総 ODA に占める割合 2003-2004 年(単位:%)
	1993-94 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	
オーストラリア	19	1	-	1	-	4.5
オーストリア	3	2	1	0	0	7.9
ベルギー	2	5	3	7	23	8.5
カナダ	125	168	165	1	1	7.8
デンマーク	7	9	6	12	11	4.4
フィンランド	4	4	5	6	9	4.3
フランス	20	27	29	28	35	0.4
ドイツ	98	-	-	-	-	6.9
ギリシャ	-	-	-	-	0	4.6
アイルランド	1	28	48	74	95	15.2
イタリア	13	84	43	34	45	2.4
日本	142	179	143	188	248	2.6
ルクセンブルグ	-	1	2	26	28	12.7
オランダ	262	310	431	602	658	15.4
ニュージーランド	2	5	7	11	12	11.4
ノルウェー	-	-	-	-	-	10.4
ポルトガル	-	2	2	1	4	0.4
スペイン	-	6	5	7	7	19.6
スウェーデン	59	85	90	105	137	13.9
スイス	111	32	39	47	50	9.6
英国	55	189	226	268	429	9.7
米国	-	-	-	-	-	-
DAC 諸国合計	923	1137	1246	1418	1794	5.3

(出典：OECD(2006), 2005 Development Co-operation Report より作成。)

3.4 ODA 評価への市民社会の参加

日本の ODA に対する評価は、援助実施機関である外務省、JICA、JBIC によって、実施されている。これらの評価結果は、報告書やホームページを通じて公開されているが、評価のプロセスへの市民社会や国民の参加は、未だ限られている。現在、日本政府や援助実

施機関の資金を用いなくて、援助実施機関以外の組織によって行われる ODA 評価は、TCSF のアフリカ政策市民白書によるもの以外は、ほとんど存在しないのではないかと考える。

3.4.1 外務省による評価

外務省では、政策レベル、プログラムレベルの評価を実施している。例えば、2006 年度には、アフリカ諸国のうち、ザンビア、マダガスカルに対する国別評価が行われている。これらの評価は、大学などの学識経験者から構成される評価有識者会議を中心に、外務省国際協力局評価室を事務局として、開発コンサルタント会社に調査業務を委託して実施される。その結果は報告書に取りまとめられ、外務省ホームページを通して公開される。

外務省では、評価有識者会議を中心として評価を行うことによって、評価の質を高めるとともに、第三者評価の特色を出そうとしている。しかし、これらの評価調査の資金源は外務省であること、報告書の作成に当たっては、外務省や大使館等関係部署のチェックを受け、修正したうえで公開される。このため、外部評価ではあるが、第三者評価の要素は、まだ弱いといえよう。

また、外務省の評価ガイドラインでは、受益者の声を聞くことが求められている。各評価調査では、アフリカの受益者の声を聞くよう配慮がなされている。しかし、現地での調査期間が限られていることに加え、政策レベルの評価であることから、マクロの視点から分析がなされ、現地で集められた受益者の声を、評価結果に反映させたり、提言に盛り込むことが難しいという課題があると考えられる。

外務省では、年間 1 件程度、NGO との合同評価を実施するとともに、国民が海外の ODA の現場を視察して報告を取りまとめる「ODA 民間モニター事業」を実施する（2005 年度には約 90 名派遣）など、市民参加の機会拡大に努めている。これらの評価は、日本の ODA の広報には役立っているといえよう。しかし、NGO 合同評価や ODA 民間モニター事業の評価デザインは、外務省側が設定することや、これらの報告結果がどのように ODA 政策にフィードバックされたかなどは明らかにされていない。

外務省では、昨年より一般プロジェクト無償資金協力に対する評価を開始した。無償資金協力は、安全な水の供給、小学校や保健所建設など、貧困者に直接インパクトをもたらすことが期待される援助形態である。したがって、アフリカ貧困者の生の声を聞き、評価結果に反映させ、よりよい案件づくりにフィードバックさせる評価の実施が望まれる。

このほか、外務省では、ノンプロ無償、ノンプロ無償、食糧援助、食料増産援助、セクター・プログラム無償、草の根・人間の安全保障無償資金協力などを行っているが、これらに対する評価は行われていない。

アフリカ地域全体のこれらの無償に対する援助合計額は不明である。例えば、2004 年度のエチオピアをみると、無償資金協力 32.20 億円が提供されたが、このうち、セクター・プログラム無償は 5 億円、食糧援助 2 億円、食料増産援助 4 億円、草の根・人間の安全保障

無償 1.62 億円で、これらの合計額は 12.62 億円で同国無償資金協力のほぼ 4 割を占める。同じくタンザニアをみると、2004 年度の無償資金協力 23.72 億円のうち、ノンプロジェクト無償は 6 億円、食糧援助は 3 億円、草の根・人間の安全保障無償は 0.55 億円で、これらの合計は 9.55 億円で無償資金協力の 4 割強を占める。相手国によって、これらの援助形態による援助額は異なるものと思われるが、決して少なくない額が提供されている。

また、日本の ODA を通して大きな金額の支援が行われているにもかかわらず、評価が行われていないものに、国際機関向け拠出・出資等が挙げられる。例えば、2004 年度には、3.295 億円、ODA 全体の 33.9%が国際機関向け拠出金に当てられている。この日本の ODA 実績の 3 分の 1 を占める拠出金については、国際機関においてどのように活用され、どのような成果が上がったか、評価は行われていない。

これらの援助形態に対する評価は、日本国民への説明責任を果たし、透明性を高める上でも、また、アフリカ側の政府の汚職などを誘発することを避けるためにも、無償資金協力や拠出金の評価を行うことは必要不可欠である。

3.4.2 JICA、JBIC による評価

JICA や JBIC による評価は、プロジェクトレベルの評価として、事前評価（審査）、中間評価、終了時評価、事後評価（通常、プロジェクト終了から約 3 年後）が、実施される。このほか、JICA や JBIC では、テーマ別の評価も実施されている。これらの評価は全て、JICA や JBIC の担当者が、評価デザインを作成し、JICA や JBIC の資金によって、援助実施機関関係者や、JICA、JBIC に雇用された開発コンサルタントが評価調査を実施する。プロジェクトの外部の専門家が行うという意味では、外部評価であるが、評価報告書の最終責任者は JICA 及び JBIC であり、内部評価の要素も強い。これらの評価結果は報告書に取りまとめられ、JICA、JBIC のホームページを通して公開されている。

これらの評価では、相手国側の実施機関との合同評価を行うとされているものの、多くの場合、日本側の調査団によって実施される。外務省と同様、JICA や JBIC の評価ガイドラインでも、最終受益者である相手国の住民などに対してインタビューを行うことが求められ、各評価調査団で工夫がなされている。しかし、こうしたインタビューや、データ収集のためのワークショップに参加できる住民は、地域内でも、経済的、社会的に有力なメンバーであることが多く、貧困者が含まれることは希である。また、インタビューやワークショップは、日本人専門家か、途上国政府の行政官によって行われるか、彼らが同席して行うことが多いため、必ずしも、住民の自由な意見が聞けているとは限らない。こうした点は、今後の改善が望まれる。

また、JICA や JBIC が実施するプロジェクト評価や、特定テーマ評価に対して、アフリカや日本の市民社会には、評価のデザイン、実施に参加したり、或いは、評価結果にコメントするなどの機会は与えられていない。

3.4.3 評価報告にみる市民社会の位置づけ

前述の通り、JICA では、プロジェクト評価として、事前評価（審査）、中間評価、終了時評価、事後評価などの内部評価を行い、その結果を公開している。これらの評価報告書から、JICA が実施するプロジェクトにおける市民社会、途上国の住民や貧困者の位置づけを確認する。

2005 年度に実施された、技術協力プロジェクトの事前評価結果をみると（JICA ホームページ）、これらのプロジェクトの直接的な対象グループは、相手国の中央政府、または地方行政官である。行政官に対する技術移転を通して、間接的に、住民、農民、貧困者や社会的弱者などの最終受益者グループに対して、プロジェクトのインパクトが到達することを目指している。これらの受益者グループは、直接の対象グループには含まれず、また、市民社会や NGO も技術移転の直接対象にはなっていない。

プロジェクトの実施を決定する際の妥当性検討の視点を、表 4 に示す。全 9 件の全てが、相手国の国家政策との合致、セクター政策との合致を、対象案件実施の妥当性が高いとする理由に上げている。同様に、日本の援助政策との合致も、妥当性の高い理由とされている。日本の技術や経験の優位性を、妥当性が高い理由に挙げたケースも 3 件あった。相手国の受益者のニーズに合致していることが触れられているのは、ウガンダの中等理数科強化プロジェクトにおける教員ニーズ、タンザニアのエイズ対策プロジェクトにおける社会的弱者のニーズ、マラウイー村一品プロジェクトの農民組織のニーズとの合致、の 3 件であった。

表 4 技術協力プロジェクトの事前評価における妥当性検討の視点（2005 年度）

プロジェクト名	妥当性検討の視点
ウガンダ国中等理数科強化プロジェクト（技プロ）	国家政策との合致 日本の援助政策との合致 現職中等理数科教員のニーズに合致
ガーナ国官民パートナーシップ強化による観光産業振興支援プロジェクト（技プロ）	国家政策との合致 日本の援助政策との合致
ガーナ国現職教員研修政策実施支援計画（技プロ）	PRSP との合致 日本の援助政策、JICA 事業計画との合致
ザンビア国 HIV/AIDS ケアサービス強化プロジェクト（技プロ）	ザンビアのエイズの現状、エイズ対策との合致 日本の援助政策との合致、日本の経験の活用
ザンビア・イニシアチブ地域における農村開発プロジェクト（技プロ）	国家農業政策との合致 日本の援助政策との合致
ザンビア家畜衛生・生産技術普及向上計画プロジェクト（技プロ）	国家政策との合致 日本の援助政策との合致、日本の技術の優位性
タンザニア国 HIV 感染予防のための組織	保健医療従事者、社会的弱者のニーズに合致

強化プロジェクト（技プロ）	国家政策、保健セクター戦略との合致 日本の援助政策との合致
マラウイー村一品運動のための制度構築と人材育成プロジェクト（技プロ）	国家政策との合致 農業省及び農民組合のニーズに合致 日本の援助政策との合致、日本の技術の優位性
南アフリカ共和国南部アフリカ医療機器保守管理能力強化プロジェクト	国家保健システム5ヵ年計画との合致 日本の無償資金協力で提供された機器保守管理能力の向上

教員ニーズや社会的弱者のニーズと合致していることが、妥当性の高い理由として挙げられていることは、評価できる。しかし、データ収集方法や結果は示されておらず、参加型手法によって、受益者の声が集められたとは考えられない。教育現場の現状や、エイズ感染の現状から、調査団によって判断されたものと推測される。また、マラウイの場合は、すでに、一部日本の支援により、一村一品のパイロットプロジェクトが実施されていた。パイロットプロジェクトに参加している農民組織による意見に基づいて、ニーズが高いと判断された。

相手国の国家政策や、日本の援助政策に合致していることが、プロジェクトを実施する際の妥当性検討の主要な視点とされている。これは、日本国内でも、相手国においても、政策レベル中心で、開発プロジェクトの意思決定がなされていることの現れと言えよう。事前評価段階で、相手国の受益者である住民のニーズ検討や、市民社会の声の反映などは盛り込まれていない。また、相手国において、日本の技術や経験を適用することの妥当性ではなく、単に日本の技術や経験の優位性が、相手国において対象プロジェクトを行うことの妥当性が高い理由に挙げられていることも、日本のODAに特徴的なことと言えよう。

同様の傾向は、技術協力プロジェクトや無償資金協力に対して行われる終了時評価、事後評価にも現れている。ほぼ全プロジェクトにおいて、相手国の国家計画やセクター政策に合致し、日本の援助政策に合致していたことから、対象プロジェクトの実施は妥当性が高いものであったとの評価がなされてきた。

受益者のニーズに合致していることが触れられている場合は、住民レベルではなく、技術協力プロジェクトの実施機関のニーズに合致しており、妥当性が高いとされてきた。受益者である住民ニーズと合致していて、妥当性が高いとされている場合でも、データが示されているわけではない。調査や住民の声を聞くためのワークショップなどが行われたのではなく、社会的情勢や行政官の経験に基づいて記述されていると推測される。

3.5 日本のODAによるアフリカ貧困層への働きかけ

日本のODAでも、貧困削減には、中央や地方政府に働きかけるだけでなく、住民の参加を得ながら、住民のエンパワーメントを図り、持続的開発を行う体制整備を支援することが必要との考えから、受益者である住民、農民、女性グループなどに直接働きかけるプロ

プロジェクトが展開されるようになった。こうした動きは、JICAが行う農業・農村開発や、教育・保健などの社会開発における技術協力プロジェクトにおいて積極的に進められている。

また、海外青年協力隊は、活動そのものが、日本の若者とアフリカの人々とは、交流を深め、理解を深めることに役立つと共に、日本とアフリカの市民社会の交流を深める上で、核となる人材を育てる上で重要な役割を担っているといえよう。海外青年協力隊の市民社会に対するポテンシャルについて、添付資料 2 にとりまとめた。

農業・農村開発分野では、国際的に、大規模な灌漑開発事業から、住民参加による小規模灌漑開発に中心が移ってきた。JICA では、マラウイやエチオピアにおいて、農民を直接的対象グループとして、小規模灌漑プロジェクトを実施している。また、小規模農村開発においては、農民の生計向上を目的に、基礎教育、識字教育の改善、安全な水の確保、身近な衛生改善などを含めて、総合的に行っていく必要がある。JICA では、現在、ザンビア、ケニア等において、これらの小規模農村開発を支援している。

また、エチオピアの農民支援体制強化計画（2004.7.16～2009.7.15）では、FRG (Farmers Research Group) という農民グループを組織化し、農民の圃場を活用して試験研究を行い、農民のもとで、農民の意見を聞きながら技術開発を進めるスタイルをとって協力を進めている。さらに、ガーナ、マラウイでは日本の一村一品運動の経験を活用した、地域の生産者グループを対象に、製品の品質向上、安定生産による販路の拡大と収入の向上を目指した協力を展開している。

JICA では、アフリカにおいて、従来の、日本の農業技術を現地に移転するという方法から、小規模灌漑開発や、総合的アプローチによる小規模農村開発、参加型による技術開発や、一村一品運動による流通改善など、農民に直接働きかけ、持続的な開発による農業・農村開発を目指すことを模索する段階にあるといえよう。

こうした JICA の農業・農村開発の基本方針を、JICA 農業・農村開発部担当者が取りまとめたものを、添付資料 1 に掲載する。

一方、教育や保健などの社会開発分野では、従来は、経済成長のための人材育成を目指した職業訓練や技術教育、医療分野の研究者や医療従事者の育成のための技術協力が中心に行われてきた。一方で、学校や医療施設の建設、教育・医療機材の供与などの無償資金協力プロジェクトも実施されてきた。

1990 年代に入り、アフリカ開発において、貧困削減が重視され、さらに普遍的初等教育の達成や、乳幼児死亡率や HIV/AIDS など感染症感染率の軽減などを含む MDGs の達成を、国際社会で協力して支援することが合意されてからは、初等教育へのアクセス改善や地域保健の強化など、地域社会や、アフリカの人々の生活改善に、焦点を当てて協力事業が展開されるようになった。ただし、多くの協力事業は、中央や地方の行政官の行政能力の向上によって、中央や地方行政の組織・制度や、事業実施・財務管理が

強化され、現場ニーズに沿った開発事業を実現するための環境整備を目指すものであり、地域住民に直接働きかけるプロジェクトは、まだ限られている。

具体的な事例としては、ニジェールで実施されている「住民参加型学校運営改善計画（みんなの学校プロジェクト）」や、エチオピアで実施されている「住民参加型基礎教育改善プロジェクト（ManaBU プロジェクト）」が挙げられる。

みんなの学校プロジェクトでは、ニジェール国タウア州において、住民が民主選挙でメンバーを選び、初等学校運営のための住民組織 COGES を設置し、その強化を通して、住民参加による学校運営のモデルを確立するための活動が展開されている。2006年9月時点で、タウア州の1205校がCOGESを設立し、外部からの資金援助を受けずに、COGESを中心として、学校施設の環境整備や、教材や家具などの維持管理など、学校改善のための活動が、住民の手によって計画、実施され、大きな波及効果を生んでいる。住民による民主選挙によってCOGESを設立したことが、彼らの意欲やオーナーシップを高めるきっかけとなったと考えられている。

ManaBU プロジェクトでは、エチオピア国オロミア州において、住民との協働によって、初等学校へのアクセスや、学校運営を改善し、基礎教育の量的拡大や質的改善を目指すためのモデルやガイドラインを作ることを目的とする。対象とする3つの郡において、JICAによる資金援助を一部受けながら、住民が、学校のサイトを選定し、学校建設のための資機材調達や建設作業にも一部参加して、20校の初等学校建設を行っている。こうした住民による学校建設への参加を促進することによって、学校への理解が高まり、子供の就学率が改善されるとともに、学校建設のコスト削減にもつながることが期待されている。

これら2つの事例では、技術協力プロジェクトの援助形態を通して、JICA 専門家による行政官や住民への直接的な働きかけがなされ、事例が示され、モデルとしての成果が上がっており、同国内において他地域での展開や、或いは他の援助実施機関、特に NGO によって活用することが期待できる。また、他国での応用、活用が期待できる知見や教訓が得られたといえよう。

一方で、JICA 専門家の存在が大きいことから、中央や地方教育行政官の巻き込み方に課題があることも否めない。他地域への展開や、住民の活動を行政面から支援する体制を確立するためにも、地方教育行政官などを積極的に巻き込むことが必要であろう。

地域限定型であり、対象グループの規模は限られているが、JICA 専門家の人件費や活動費など、膨大な投入額となっている。意識改革やエンパワーメントを進めるには、外部者の存在が必要であること、時間や資金が必要であることは理解できるが、NGO が行う参加型やコミュニティ・エンパワーメントのプロジェクトに比較すると、効率性は低いといわざるを得ない。こうした地域限定型で住民に直接働きかけるプロジェクトを、二国間援助によって行うことの有効性、効率性について検討される必要があるだろう。

また、現状では、教育分野のプロジェクトであることから、基本的に、生計向上などの活動につなげることが難しく、これらのプロジェクトで得られた成果や教訓を踏まえて、さらなる改善が期待される。

3.6 TCSF の活動からみた ODA への市民社会参加

TCSF では、日本の対アフリカ政策の改善を目指して、様々なアドボカシー活動を展開している。2006 年 2 月のエチオピア国アジスアベバで開催された TICAD 平和の定着会議に参加した。2006 年 10 月には、同じくアジスアベバで、TCSF が現地の NGO とともにパートナーシップ・セミナーを開催した。これらの経験に基づいて、日本の ODA に対するアフリカ及び日本の市民社会の参加の可能性や課題について、以下に取りまとめる。

3.6.1 TICAD 平和の定着会議に参加して

2003 年の TICAD III において表明した日本のアフリカ支援の 3 本柱に関連して、日本政府は、国連等と共催で、2004 年 11 月に「経済成長を通じた貧困削減」をテーマに会議を開催した。2006 年 2 月 16 日・17 日には、エチオピアのアジスアベバにおいて、TICAD 平和の定着会議を開催した。同会議には、アフリカ諸国を中心に 73 ヶ国、38 国際・地域機関、20 市民団体の代表、約 400 名が参加した。TCSF からも、理事 2 名が日本の市民団体として参加した。

平和の定着会議では、塩崎外務副大臣（当時、現官房長官）が議長を務め、紛争克服の経験を持つルワンダやリベリア等アフリカ諸国と、アジアからはカンボジア政府代表者の報告が行われた。セキュリティ、ガバナンス、コミュニティ再建に関する分科会が行われ、以下のポイントが確認され、参加者の合意を得て、議長サマリーとしてとりまとめられた。

- アフリカにおける平和の定着には、アフリカ側のオーナーシップが重要である
- 市民社会の役割が大きい
- アフリカ諸国間のパートナーシップを強化する必要がある
- コミュニティ再建には、特に女性、若者、市民社会の役割が重要である
- アフガンやカンボジアでのアジアの経験をアフリカと共有する

日本政府は、この会議の席上、平和の定着に関連して、①治安環境の向上支援の強化、②民主的選挙、司法及び行政機関のキャパシティ・ビルディング、和解のプロセスへの協力、③コミュニティの自立を支援するためのアフリカン・ビレッジ・イニシアティブ（AVI）の継続的促進から成る日本の新たなイニシアティブを発表した。同時に、「アフリカ問題の解決なくして、21 世紀の安定と繁栄はない」とした。つまり、日本がアフリカ開発に強固にコミットし、日本のコミットメントは、強化されたアフリカのオーナーシップと、国際社会及び市民社会からのパートナーシップと共に行われるべきとし、TICAD プロセスを通じた MDGs 達成への貢献を強調した。

同会議では、政治的・経済的な関心を前面に出してくる欧米諸国とは異なり、アフリカ

を対等なパートナーとする姿勢をみせる日本が、アフリカ開発や紛争解決のリーダーシップをとろうとする政府としての意志が示せたこと、そしてそれに対して、アフリカ諸国からの強い期待があることが確認できたことは大きな成果であった。また、実施段階において、市民社会や、女性や若者を巻き込むことの重要性についても合意が得られた。

同会議は、全体としては、アフリカ各国の参加を得て成功裏に行われたと言えるが、一方で、TICAD の枠組みで何ができるかという議論や、市民社会の参画を重要としながらも、具体的な方法論に関する議論はなされなかった。同会議には、TCSF も市民団体代表として参加することができたが、市民団体は、発言は許されるもののオブザーバー参加であり、「市民社会とのパートナーシップ」を重視する会議とはいえ、政策レベル、援助機関関係者中心の会議であった。また、このような国際会議は準備プロセスが重要と考えるが、アフリカ各国の代表部との調整が十分になされたとは言えなかった。また、日本やアフリカの市民団体にはその準備プロセスは明らかにはされず、準備プロセスへの参加も認められなかった。

2006 年に入って TICAD IV への準備段階に入ったが、その具体的なスケジュールは、まだ明らかにされていない。TICAD IV の実施方針や実施体制など、その大部分が決定されてからでは、アフリカ各国政府や、アフリカと日本の市民社会の準備プロセスへの参加が認められたとしても、効果的な参加が果たせるとは考えられない。TICAD 平和の定着会議で得られた成果を拡大し、市民社会の参加をより実体のあるものとして TICAD IV を政策レベルのイベントとして終わらせないためにも、TICAD IV 準備プロセスへのアフリカと日本の市民社会の参加を確保することは不可欠と考える。

3.6.2 パートナーシップ・セミナーで得られたアフリカ NGO の声

2006 年 10 月 3 日には、エチオピア国アジスアベバにおいて、現地 NGO とともに、パートナーシップ・セミナーを開催した。同セミナーは、エチオピアで活動を行うローカル NGO44 団体、日本の NGO2 団体の代表者と、在エチオピア日本大使館や JICA エチオピア事務所の参加を得て実施された。このパートナーシップ・セミナーの目的は、日本の ODA と現地 NGO の架け橋となること、現地 NGO に対して TCSF の活動を知ってもらい、TCSF 及び日本の NGO と、現地 NGO とのネットワークを確立することであった。

同セミナーでは、まず、日本大使館から TICAD の紹介が行われた。2006 年 2 月には、アジスアベバで TICAD 平和の構築会議も開かれたが、TICAD は、エチオピアの NGO にはほとんど知られていなかった。JICA による支援も、NGO が直接参加できるプログラムがないことから、ほとんど知られていない。

日本の ODA によるエチオピアの NGO 支援としては、草の根・人間の安全保障無償資金協力のみが存在する。NGO からは、欧米諸国の二国間援助による NGO 支援のプログラムに比較すれば、アクセスしやすいとのコメントが参加者から寄せられた。草の根・人間の安全保障無償資金協力による支援を受けた NGO から、経験に基づいて、支援を通して、井

戸や学校施設を建設することができ、現地の貧困層や社会的弱者のエンパワーメントにつなげられたとの報告が行われた。一方、施設建設や資機材調達は可能であるが、NGOの運営費をカバーすることはできず、研修やワークショップの費用もカバーできないことから、プロジェクトの活動が制限されてしまうという問題点が指摘された。また、同支援を活用するためのプロジェクトを形成したり、申請書を作成したりする場合に、コンサルテーションなどの技術支援が行われることが望ましいとの要望も挙げられた。

パートナーシップ・セミナーでは、エチオピアのNGOにとって身近な草の根・人間の安全保障無償資金協力に対する質問やコメントが多く挙げられた。これまで、日本大使館の草の根担当者とNGOの間で、こうした会合が持たれたことはなかったことから、意見交換ができる有益な場となった。一方、TICADは、まだ知名度が十分ではない。TICADの開催は、日本の対アフリカ政策の柱である。日本の10年以上に亘る努力や投資を、アフリカの人々に理解してもらうために、エチオピア政府への働きかけだけでは不十分である。今回のセミナーを皮切りに、NGOを始めとするエチオピアの市民社会への広報に努め、彼らの理解を得て、彼らの参加の機会をつくることが必須である。このままでは、TICAD IVが、日本で開催される政府高官同士の儀礼的な大イベント以上の意義を持つことは難しい。

第4章 日本のNGOによるアフリカ開発協力

日本の市民社会の中では、NGOがアフリカ開発に積極的に取り組んでいる。2004年時点で、100を越える日本のNGOが、アフリカ開発に何らかの形で関わり、アフリカの貧しい人々の生活改善、生計向上のための活動に取り組んでいる。

しかし、日本のNGOは、歴史が浅く、組織や人材の面から、十分な体制が整っている組織は、まだ数が限られているのが現実である。日本のNGOのほとんどは、財源や専門性をもった人材の不足、国民からの理解と支持が不十分という課題を持っている。こうした状況にもかかわらず、アフリカの人々と協働し、彼らに役立ちたいというメンバーの強い信念により、寄付金や資金集めに努力し、ODAによる支援プログラムを受けながら、着実に成果を上げている団体が存在する。こうしたNGOの活動を知り、彼らの経験から学ぶことは、非常に有意義であり、日本のNGOのネットワークづくりや、日本の対アフリカ政策への市民社会の参加を進める上でも、有益な教訓が得られるものとする。

本章では、アフリカ各国において、5年以上に亘る活動を続けている日本のNGOの中から、i)カラ=西アフリカ農村自立協力会(CARA)、ii)アフリカ地域開発市民の会(CanDo)、iii)日本国際ボランティア・センター(JVC)、iv)笹川アフリカ協会(SAA)、v)サパ=西アフリカの人たちを支援する会のアフリカ担当者の皆様のご協力をいただいた。

以下に、それぞれの組織の目的、活動概要、課題、日本のODA支援による課題について取りまとめた文章を紹介する。共通調査項目としては、①プロジェクト目標と活動内容、②カウンターパート、③アフリカ市民社会のポテンシャルと問題点、④日本のODAによるNGO支援の課題を中心とした。5つのNGOプロジェクトの総括と比較を、4.6に取りまとめた。

4.1 カラ=西アフリカ農村自立協力会(CARA)

4.1.1 背景と目的

特定非営利活動法人「カラ=西アフリカ農村自立協力会(以下、カラと略す)」は、「砂漠化と疾病、貧困に苦しむ西アフリカの農村地域において、住民と共に農村自立活動を行い、西アフリカの農村住民が、健康で未来への希望の持てる自立的生活を主体的に構築することに、協力する」ことを活動目的として、砂漠化の進む西アフリカに位置するマリ共和国で活動を展開している。

カラは、現代表の村上一枝が、マリのNGOと共にマリ南部のマディナ村で取り組んでいた2年間の活動を踏襲して、1992年「マリ共和国保健医療を支援する会」として設立され、翌1993年に「カラ=西アフリカ農村自立協力会」と改称された。1994年に、マリ共和国内務省から外国籍NGOとして認可を受け、2002年には、東京都から特定非営利活動法人としての認証を受け、現在に至る。

4.1.2 活動と成果

カラでは、マリ農村部の住民と共に考え、行動を起こし、住民自身に「この地で健康に生き続けることができる状況を自分たちで構築する」という意識を醸成することを目指して、農村自立プロジェクトを約 15 年に亘って実施してきた。1994 年からは、首都バマコの北東約 110km に位置するクリコロ県バブグー村に活動拠点を置いた。スタッフは村に居住し、農民主体の BHN（ベーシック・ヒューマン・ニーズ）の充足を中心に据えて、農村自立活動を行ってきた。2000 年 4 月からは、さらに北東、つまり内陸に位置するトゥグニ地域に活動を移した。2006 年 3 月現在で、約 90 ヶ村の約 40,000 人を対象に、活動を展開している。

目的達成のためには、住民を主体とした活動が単一な内容では、問題の解消にならない。カラでは、自分たちの経験から、「多くの要素を重ね合わせた複合的な活動が重要である」との考えに立ち、住民の健康維持を基本として、環境保全（植林地の造成、改良カマドの製作・普及）、教育の普及（識字学習の普及、小学校建設）、野菜栽培、公衆衛生知識普及と病気予防（産院及び診療所の建設も含む）、女性への適正技術の指導、穀物製粉機の設置支援など、多岐に渡る活動を実施している。

これらの活動を動かす人材の育成（ポンプ修理技術者、識字教師、改良カマド製作者、看護師、助産師、女性適正技術指導者）にも力を入れ、村の女性委員会が自発的に開設する小規模資金貸付や、穀物銀行などの活動に対する支援も行っている。

カラは、その活動を通して農村の人々の自立を目指してきた。これまでの活動の進捗状況を見ると、これらの活動に積極的に参加し、家族の日常を守り、子供を育てる「女性たちの意識の変化」は、村を変える大きな力となっている。女性たちは、習得した適正技術を生かして、或いは野菜生産からの収入をもとに、穀物製粉機を購入し、貸付事業や穀物銀行を開始し、自立への道を歩み始めた。穀物製粉機、小規模資金の貸付け、穀物銀行の管理と運営も、女性たちによって組織された「女性自主管理委員会」が行っている。

従来は男性の仕事とされていた植林や改良カマドの製作と普及などの活動も、女性は進んで取り組むようになった。また、教育の必要性を理解して、これまで知らなかった新しい知識を知ろうとする意欲も出てきた。子供を小学校へ通わせるようになり、小規模貸付や穀物銀行を始めたことは、すばらしい意識の変化の現れである。女性の内に潜められていた才能が芽を吹いたと言える。

さらに、女性による生産物の販売や購入のために、村から村への行き来が増え、バブグ村では、2000 年 3 月に新規に定期バスが開通し、都会の情報が直接村に入ってくるようになった。このように村の多くのことが変わってきたのは、女性の日常の絶え間ない努力によるものと言える。

2003 年 4 月からは、住民管理の医療体制作りのために、コニナ村に診療所を建設することが出来た。これまでは医療従事者になるための資格（小学校中学校の義務教育者修了者

に限られていた) や、地域住民の人口、中心村への距離等の問題で、診療所の建設は不可能であったが、近年はその制約が和らぎ、地方分権化の推進もあり、今回の診療所建設につながった。村出身の医療従事者(看護師、助産師各1名)を育成し、2004年1月には診療所が完成し、現在は、彼らを中心とした医療活動が進んでいる。この診療所は、単に病人の診療や出産の介助を行うだけでなく、母子衛生、栄養指導、公衆衛生知識の啓蒙、病气予防など、さまざまな活動を行っている。

地域の経済発展を目指し、2005年7月には、コナナ村に、屋根付きで、セメントの床も付いている市場を建設し、インフォーマル・セクター振興に一役買っている。この新しいコナナ村市場では、女性の製作品や、野菜園からの生産物、その他の製品が販売され、多くの商人が集まり、流通活動の場となっている。市場の建設とは前後するが、農業生産物の順調な流通と、合理的で経済的なタマネギ栽培のために、2005年11月には、地域で初めての「たまねぎ保存庫」を建設した。これらの活動(事業)は一連のものであり、活動に取り組む住民の意識に合わせて発展させている。

人々の内に潜んでいる才能を引き出し、それを気づかせ、自信を持たせ、活用させていくことは、支援側の大きな役目である。人々は、ゆっくりではあるが、確実に、少しずつ、自立への道を進んでいる。

4.1.3 アフリカで活動するにあたっての留意点

活動地域は、団体自身で現地スタッフと共に探している。インフラが整備されていない地域を、活動地域決定の基準とする。ただし、村が支援を必要としているか否かを確認することが最も重要である。同時に、過去に援助の入った経験のない(または、少ない)村であること、カラのスタッフの家族の生活を考え、彼らの子供の教育や、病気の場合も考慮する必要がある。

活動地域(村)の決定後、地域(村内)の調査(住民の生活環境について)を行う。調査の結果は、住民に公表し、日常生活上の懸案事項についての解決策を考え、活動の優先順位を決める。その際、住民主体の活動であることを説明し、責任の分担を確約する。

活動の指導は、全てマリ人スタッフが当たり、彼らの下に、村出身の若者をアシスタントスタッフとして配置し、技術の伝達を図る。だいたい5~6年の事業期間を経た後に、活動評価を行う。日本人の役割は、活動のマネジメントを主体とし、活動の立案と進捗状況、会計処理のチェックなどを担当する。

カラのマリ共和国における活動資金は、すべて日本からの調達によるものであり、活動を支援する会員の会費や寄付金、日本政府や団体からの助成金や補助金、イベントや講演、コンサート等の収益を充当している。カラの総資金の3分の2以上を、現地事業費に充てている。

4.1.4 アフリカ開発の現場から見た日本の ODA の課題

申請時の複雑な提出書類が、途上国における事業に対して、本当に必要なのか、適切な方法であるのかは検討される必要があるだろう。例えば、地球環境基金のように、申請時期や手続きなどが、明確に示されることが望まれる。現状では、資金が NGO に提供される時期が明確でなく、外務省側の都合に合わせる形となっており、NGO としては、活動の予定が決まらない。現地住民と共に活動していることから、申請が受理され、資金がおりるまでは、団体が資金を負担しなければならない。資金がおりるタイミングが分からず、負担の期間が長くなるのは、NGO 自体の運営にとっても厳しい状況である。

ODA で支援された資金に対する評価は不可欠であるが、この評価を、現地の監査法人が行うことは疑問である。この監査法人を、NGO 側が選んで、日本側に申請して、実施するというプロセスも複雑で、理解しにくい。例えば、「この国では、この監査法人に依頼するように」との、日本政府や相手国政府の決まりがあれば理解できる。NGO として、報告書と共に、使用した資金の領収書を日本の外務省に提出し、資金の用途を示しているにもかかわらず、現地の監査法人がなぜ監査を行う必要があるのか。この点について、外務省の説明はなく、日本人スタッフのみならず、マリのスタッフも理解に苦しんでいる。

4.1.5 カラの今後の活動

今後も現状を保ちながら、支援の活動が淀みなく続くことを目指す。活動分野は、随時住民の意識の変化に合わせて決め、「生きること」に必要な事項を主体とする。他地域への展開は、マリ国内のみを考えている。重要なことは、「地域の開発は、住んでいる人自身がするもの」ということであり、日本人はその「人々の気」を支援するだけである。

日本国内での活動は、一般市民にアフリカを正しく理解してもらうために広報活動を行う。資金獲得には、日本での広報活動をより活発に行って、資金の調達を図りながら、無駄のない合理的な活動を試みていく方針である。

(以上、カラ代表、村上一枝氏による)

4.2 アフリカ地域開発市民の会(CanDo)

4.2.1 背景と目的

アフリカ地域開発市民の会（以下、CanDo と略す）は、アフリカにおいて、地域の人たちが、当会と共に開発協力活動に参加することによって、自らの力で、自ら規定する「豊かさ」を実現できるような協力を行うことを目指した、市民による開発協力団体である。CanDo は、1998 年 1 月に東京で任意団体として設立し、ケニア共和国における事業を開始した。1999 年 11 月には、特定非営利活動法人として法人格を取得した。

CanDo の主な事業地は、ケニア共和国東部州ムインギ県ヌー郡・ムイ郡およびグニ郡で

あり、東京都の約2倍の面積を持つ。この3,445.2平方キロの半乾燥地に、56,976人(1999年国勢調査)が暮らし、住民の大部分が牧畜と天水農業に依存する。社会基盤の開発から取り残され、深刻な干ばつにたびたびみまわれ、緊急食糧援助の対象となる貧困地域である。

4.2.2 基本方針

CanDoは、1998年から、ヌー郡・ムイ郡の全小学校への教科書供与を導入事業として開始した。住民参加に依拠した小学校教室建設、小学校での環境活動・教育の形成、地域住民への基礎保健教育と保健活動の形成、幼稚園教師への保健教育と保健活動形成、地域住民ならびに教員への様々なエイズ教育など、事業実施過程で確認された地域のニーズと、効果的な事業手法を確認することによって、新たな事業を追加しつつ、質的および量的拡大を図ってきた。ひとつの事業の実施を、同一郡内での新たな事業や、隣接する郡での類似事業の形成のための事業手法の開発と実施可能性調査としても機能させてきた。

これらの事業は、日本人調整員が現地に駐在し、現地の固有状況に精通する助手との組み合わせで行ない、必要に応じてケニア人専門家を投入した。CanDoスタッフと、地域の住民・行政官・教員との相互作用である事業実施過程から、多くの知見をえながら、柔軟に事業へと反映させる過程でもある。

(1) 地域総合開発

ケニアは、1990年代から、経済の停滞と債務の重圧にさらされ、かつ、前政権末期には国際援助機関との不調和状況が続いたため、援助離れ傾向がみられ、教育や保健など基本的な社会サービスが縮小の傾向にあった。このため社会経済状況が厳しいなかで、適切な社会サービスが望めなかった。このため住民の側にも、政府の社会サービスや援助に多くを期待せずに、必要なことは自立的に取り組もうとする自覚があったと思われる。2002年末に成立し、翌年1月より実質的に動き始めた現政権は、その民主的な政権交代に好感を持たれ、援助の復帰が活発になされるようになったが、政権の汚職体質は、改善されていないことが表面化しつつある。国際援助機関による現政権への支援も、長期的な視野に欠けており、今後の援助動向は不透明である。

このような状況のなかで、地域の人たちが、自らの力で、自らの規定する「豊かさ」を達成していくためには、地域のさまざまな関係者が協力し合いながら、長期的な視野に立った地域の総合開発が必要である。その中心となるものは、人々の健康を守り、増進させるための保健活動、人々が生存のために依拠する地域の環境を保全する活動、そして将来のケニア社会を担う地域の数多くの人材を育てる教育活動である。地域住民の生活に根ざした地域住民主体の活動を力強いものにし、新たに創造していくためのきっかけとして、教育・保健・環境保全を中心としたCanDoの地域総合開発事業へのニーズがあると考えられる。

(2) 社会的能力向上

地域住民が貧困状態に停滞する理由は、降水状況や土壌・植生、深刻な感染症の存在な

ど自然条件面での厳しさ、行政による社会基盤や社会サービスの充実の後退や、さまざまな義務の賦課、行政や国際開発協力機関による開発援助の失敗、権力構造のなかでの住民の従属状況の継続など、数多くの要因が複合的に作用しているもの。したがって、その問題解決のための方策も、政策レベルでの対処、行政機能の充実、地域レベルでの技術協力事業の実施や、弱者への福祉的な支援、地域住民による従属状況への気付きと、社会変革運動形成への支援など、多彩なアプローチが考えられる。

CanDo では、地域住民には、以下のような「社会的能力」を持つことが重要であると考ええる。当会が実施する地域開発事業の実施過程において、当会スタッフと地域住民との様々な相互作用を通し、社会的能力向上につながることを目指している。

- 生活・生存のための基礎的な知識や技能を獲得する能力
- 適正な情報に基づいて、地域の社会問題・課題を論理的に分析する能力
- 自ら問題・課題の解決にむけたビジョンや、実現可能な問題解決策を形成する能力
- 地域のなかで問題認識・解決策を共有して、活動形成や行動変容につながる社会的な合意を形成する能力
- 活動を具体的に計画し、活動に不可欠な資源（人・モノ・資金・情報）を社会内部や外部から適正に獲得する能力
- これら全ての過程を地域内・地域間・グループ間ならびに行政官との円滑な社会関係のなかで展開する能力

(3) 学校地域社会

行政機能やサービスが縮小しているケニアにおいて、小学校は、地域に最も密につながる公的なネットワークといえる。単に子どもに学校教育を提供する場としてばかりでなく、地域住民が新しい知識や情報をえるセンター的な機能を促進することも視野に入れてきた。

2005 年度に、ヌー郡とムイ郡とで、地域住民・保護者を対象としたエイズ学習会を、地元の小学校で開催する事業を提案したところ、ムイ郡では、多くの小学校がエイズ学習会を要望し、実施にいたったが、ヌー郡は実施に消極的であった。ヌー郡とムイ郡は、もともと同じ郡で、地域住民も同じカンバ人で、経済状況などに大きな違いはない。会議などでの発言や、非公式な聞き取りから、ヌー郡でもムイ郡でも、住民はエイズ問題を深刻に受け止めて、エイズ学習会を望むが、一般的に、校長は、学習会の開催を避けようとする傾向があることが分かった。ヌー郡では、校長を窓口とした小学校での事業がほとんどだが、ムイ郡では、小学校の事業と並行して、地域の多くの女性を対象に、保健トレーニングや保健活動の促進事業も行なってきた。

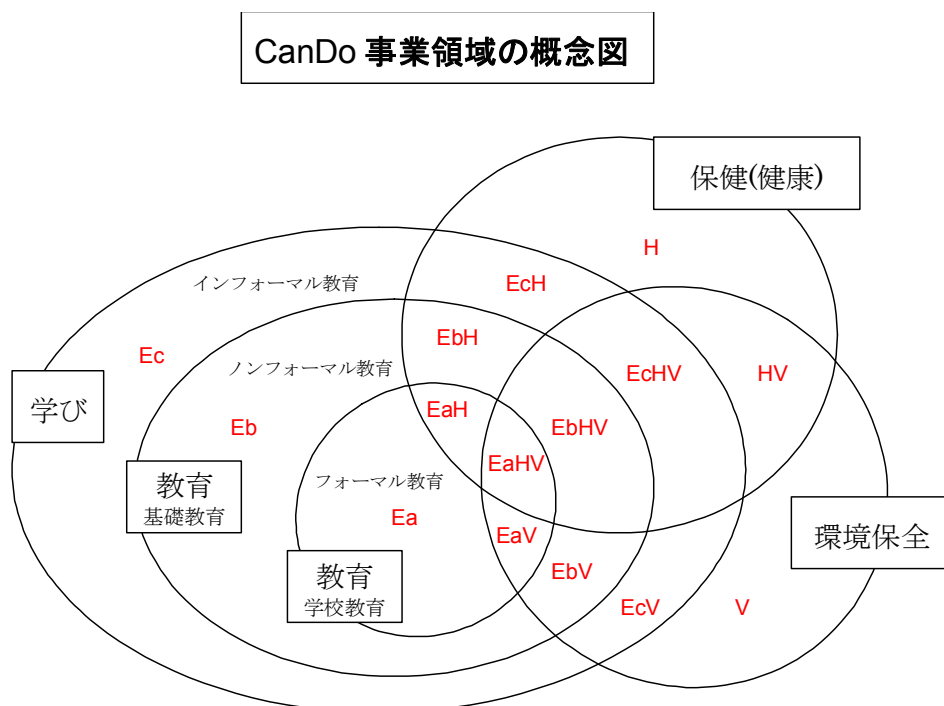
小学校を中心とし、小学校を窓口として地域住民との関係構築をすすめる協力形態を取ってきたヌー郡と、小学校への協力と同等の比重で、CanDo が、地域住民と直接関係を持つ保健事業を展開してきたムイ郡とを比較して、ムイ郡では、住民から学校への働きかけがより機能して、エイズ学習会実施につながったものと理解した。

こうした経緯から、地域社会の中で、それぞれの小学校が通学圏とする村々を、学校地域社会というひとつの単位として着目した。校長から地域住民への働きかけばかりでなく、住民の自立的な開発活動における小学校の役割、住民から小学校への働きかけを、CanDoの事業展開のなかで具体的に位置づけていくことで、より効果的・自立的に、自らの規定する「豊かさ」を達成していく開発活動が形成されると考える。

(4) 事業の実施領域

CanDoは、地域住民が自立的に形成する地域の総合開発活動がを旨し、住民参加に依拠した事業を実施しており、その実施領域は教育・保健・環境保全の分野を包括するものと考えている。地域住民が、その生活基盤を守り、貧困状況を脱却して、「豊かな」社会を形成していくためには、教育・保健・環境保全の分野を包括する形での地域住民の能力と社会状況が改善されることに現実的なニーズがあると考え、実施する事業を、複合的な位置づけ・領域としてとらえ、柔軟に分野を越境する事業展開を行なうことによって、地域住民の包括的なニーズに対応できるよう心がけている。それぞれの分野に固定した事業実施は、地域住民のニーズから乖離し、援助する側の都合であるとも解釈できる。

この事業領域の複合性・包括性を下記の「CanDo 事業領域の概念図」に示す。教育(E)・保健(H)・環境保全(V)の分野が重なる領域があるが、教育については3つの階層にわけて考える。Eaは、フォーマル教育と分類される学校教育、対象地域では小学校と幼稚園での公的な教育、Ebは、それ以外の組織的な教育で、政府や外部の協力団体が実施する成人識字学級や職業訓練・保健トレーニング、教会の教育活動などで、ノンフォーマル教育と分類される。Ea+Ebが、基礎教育である。Ecは、インフォーマル教育と分類され、家庭や隣人・友人同士の自在な形での教育である。



4.2.3 活動と成果

上記「CanDo 事業領域の概念図」をもとに、当会が実施している事業を説明する。

Ea に位置する事業として、「小学校・幼稚園の施設拡充」があり、既存の小学校・幼稚園での恒久教室の建設や大幅な構造補強となる既存教室の補修などを住民参加に依拠して実施している。この事業のなかで、保護者を中心とした住民が、事業実施の管理責任者となり、現地で調達可能な建設資材と単純労働の提供ならびに、現地雇用の建設職人の給与を負担しながら、作業工程を監理する。CanDo は、資金が必要となる外部建設資材や道具の供与、建設専門家による定期的な技術指導、事業調整員による活動の運営管理能力向上のための指導を行なう。

EaV に位置する小学校で実施してきた〈教科と関連する環境活動・教育〉は、小学校のなかで木や野菜の育苗・学校菜園・養蜂・植樹・気象観測など日常性のある環境活動の定着と、これら環境活動を理科などの正課授業の中での活用を促してきた。苗木を家庭に持ち帰って家族で育てたり、小学校で育苗した苗木を家庭で植樹したりする EcV や、子どもから大人へと環境保全の意識を波及し地域の環境保全を実現する V も目指しているが、今のところ、これら波及効果の十分な発現は確認されていない。

EbH に位置する母親や伝統助産婦を対象に実施してきた〈保健トレーニング〉は、広範な地域住民を対象として保健衛生・栄養、母子保健、育児などに関する基礎知識および技能の向上を目指してきた。参加者が、トレーニングで獲得した知識や技能を、家庭のなかで実践したり、近隣の友人へ伝えたり助言したりする EcH での活動実践へと展開している。参加者がグループとして、トイレ掘りなどの保健活動 H も実践しているが、その活動の中には、畑でのテラス（土壌保全構造）づくりや植林など HV へと活動の広がりもみられ、小規模ながら地域の環境保全 V に貢献している。

EaH に位置する幼稚園教師への保健トレーニング、幼稚園での子どもの体重の推移を記録する成長記録づくりや園児用トイレづくり・補助給食（おやつ）などの保健活動を促している〈幼児育成〉も実施している。幼稚園教師が、母親への子どもの健康管理のための助言から保健教育全般やエイズ教育など、EbH や EcH の役割につながるよう、事業のなかでの方向付けを行なっているが、現在、成長記録づくりをとおして、幼稚園教師が母親へ子どもの健康に関して助言する機会が増加していることが確認されている。

〈エイズ教育〉では、小学校の教室のなかで、学習指導要領にそってエイズが教えられることをめざした教員トレーニング（EaH）や、子どもたちがエイズについて学んだことを地域住民に発表するエイズ子ども発表会（EbH）を実施している。家庭において、子どもから大人へエイズ情報や見方が波及する EcH も期待している。〈エイズ教育〉については、小学校を会場として地域住民を対象としたエイズ学習会や保健トレーニング修了者を対象としたエイズトレーニングなど EbH を実施し、どのように家庭で子どもにエイズを教えるか、知人・隣人にどのように教えるかという EcH を重要な検討課題としている。現在、

EbH でエイズを学習した地域住民が、小学校におけるエイズ教育 EaH を通して、子どもがエイズから身を守る思考や行動様式の獲得、さらに患者・感染者と社会的に共存する思考などを形成できるよう、監視する機能をもてるよう事業展開の方向付けを行なっている。

4.2.4 アフリカ開発の現場から見た日本の ODA の課題

CanDo のケニア共和国ムインギ県で実施している事業の経験から、教育・保健・環境保全の分野を包括する形での事業展開を行なうことで、地域住民が貧困状況から脱却するための社会的能力の向上につながると考える。当会は、日本の ODA ならびに民間助成財団の資金援助に依拠して、これらの事業展開を行なってきた。

当初は、同一地域内で、複数の単年度予算かつ事業分野を限定した資金を組み合わせ、事業を実施することによって、実質的に包括的な事業展開としての効果を形成してきた。地域住民が、事業実施によって社会的能力が向上することを実感できること、当会と地域住民とが、事業開始時点で何年後かの終了時の目標を合意できること、その事業がある程度の規模を有することなど、効果が高い事業展開のためには、日本の ODA が、分野包括的な事業を複数年度にわたって実施することを、事業開始時から、原則的に合意するような制度を持つことが不可欠であると考えます。

現在、日本の NGO を対象とし、このニーズを満たす日本の ODA による援助形態は、JICA の草の技術協力事業のみであり、他の援助形態にも取り入れられることを強く望む。また、JICA 草の根技術協力についても、事業期間は、3 年間に限定され、総予算の上限も 5000 万円に設定されている。このため、複数分野の専門家や事業調整員を投入するには、予算が少ないと感じている。事業期間の柔軟な延長と、予算上限の拡大を望むものである。

(以上、CanDo 代表、永岡宏昌氏による)

4.3 笹川アフリカ協会(SAA)

4.3.1 背景と目的

1983 から 84 年に、エチオピアなどを襲った飢饉の際、日本財団は食糧と医薬品の緊急援助を実施した。しかし、物資援助では食糧問題の根本的な解決にならないとの見地から、食糧生産性自体の改善と向上のための事業を行うため、ジミー・カーター元米国大統領が会長を務めるカーター・センター(The Carter Center)と協力して、1986 年に、笹川アフリカ協会 (Sasakawa Africa Association: SAA) が設立された。

プロジェクトを現場で実施する組織は、笹川グローバル 2000 (Sasakawa Global 2000: SG 2000) と名付けられた。これは、日本財団の故・笹川良一会長の姓と、カーター・センターの農業・保健衛生プログラムの名称である、グローバル 2000 とを合体させたものである。SAA の会長は、インド・パキスタンに緑の革命をもたらした功績によって、1970 年にノーベル平和賞を受賞したノーマン・ボーローグ博士である。最初のプロジェクトは、1986

年 5 月にガーナとスーダンで始まった。プロジェクト対象国での主食とそれに準ずる穀物の増産技術の向上が、SG 2000 の目的である。

4.3.2 活動と成果

各国における SAA のプロジェクトを指揮するのは、カントリー・ディレクターという肩書きの農業専門家である。このカントリー・ディレクターが、対象国の農業省の普及部門に所属する農業普及員に科学的農法を指導する。SG 2000 は、既存の農業研究・普及組織以外に、新たな組織をつくることはしない。国内に既存の公的機関を活用して、生産増のための技術を零細農民に伝える。

技術指導を受けた普及員は、トウモロコシ、ソルガム、ミレット、稲などの穀物の改良種子と、化成肥料を含む生産材をパッケージにして、プロジェクトに参加を表明した農民に配布する。配布といっても無償ではない。参加農民は、穀物の収穫後、生産材パッケージの原価分を、現金で返済しなければならない（現在では事前に販売する方法がとられている）。農民は、普及員の指導に従って、自分自身の畑に、等間隔に一定の量を播種し、施肥を行う。播種後の除草や間引き、必要な場合は追肥等をどのタイミングで行うかも、作物成長の過程で農民は普及員から学んで行く。

畑は 0.5~1.0ha とかなり広い（現在は、生産材価格の高騰もあって、0.1~0.2ha から、最大でも 0.5ha 程度である）。狭い実験圃場での試みを見せるのではなく、農民自身の広い畑に自分たちの手で技術を応用するので、参加農民は、収穫時に技術の成果を、一握りの種としてでなく、2~3 トン単位の収穫物として、具体的な「量」と「利益」として実感することが可能となる。この方法によって、従来農法よりも、平均 2~3 倍以上に収量をあげることに成功した。

ひとつの村での増産技術の移転活動は、2~3 年を目処とし、以降は、新たな地域へと活動を広げて行くのがプロジェクトの原則であった。農民は、期間内にプロジェクトの支援から「卒業」し、自らの責任で活動を継続して行くことが求められる。

4.3.3 アフリカにおける「緑の革命」の課題

SAA は、サハラ以南のアフリカ諸国において、緑の革命を目標に活動を開始した。それから 20 年、残念ながら、それが達成されたといえる国はただの一つも存在しない。何が阻害要因となっているのだろうか。この地域の農業の低生産性の主な理由のひとつに、土壌の劣化に対して、有効な改善策が組織的にとられて来なかったことが挙げられる。土壌の改善には、化成肥料の投入が不可欠だが、サハラ以南アフリカ諸国の肥料消費量は減少しているのが現実である。

1980 年代後半から 90 年代初めにかけて、世界銀行や IMF 等の進める構造調整政策の下、公金の支出が大幅に抑制されるようになった。補助金の撤廃によって、肥料・種子などの価格が高騰し、零細農民にとってこれらの生産材は高嶺の花となってしまった。サハラ以

南のアフリカ諸国にも自由貿易・市場開放の原則を求める現在では、肥料を輸入に頼っているこの地域の国々に、さらなる価格の上昇という負担を招く結果となった。SG 2000 プロジェクトでは、これまで 0.5～1ha 規模の農地で行って来た技術指導を、0.1ha という小さな農地に切り替え、適用する生産材も、種子 5 キロ、肥料 10 キロ程度に減らすなどの工夫をして対処している。

SG 2000 が活動を開始した当時、サハラ以南アフリカ諸国において、大部分の農業普及組織は、世界銀行の Training and Visit (T & V) をモデルとして、活動していた。これは普及機関を農業省の下に一元化して、「国内統一普及システム」を確立し、公共組織としての普及機関を強化することが目的とされた。後発の SG 2000 は、世銀の T & V システムを利用して、プロジェクトを実行したといえる。T & V との相違は、T & V では、10m X 10m と狭い区画で、手許にある資源をどうやって有効活用するかを教えるが、SG 2000 は、広い耕地で、改良種子と肥料を投入すれば、どれだけ生産量が上がるかを示すかであった。T & V では、普及員は、改良種子や肥料の使用を勧めることはあって、も購入の手伝いはしない。しかし、SG 2000 では、普及員が投入財の供給・販売および販売資金の回収まで行う。SG 2000 の場合、情報伝達だけでは農民は動かない、との哲学があった。

現在、多くのサハラ以南アフリカ諸国で、「国内統一普及システム」は、解体に向かっており、代わりに分権化政策が進められている。農業省を頂点とした一元化組織だった普及部門は、地方自治体毎に独立した機関となり、地域に、より密着したサービスを提供するという観点から、地元の民間セクターや NGO の参入を基本的に可能とし、将来的には普及組織の民営化を目指すのが現在の SAA の流れである。外部から競合する組織を持ち込まず、対象国政府の農業普及機関と共に活動することを原則としてきた SG 2000 にとって、国内単一だった普及組織が解体されてしまえば、自治体レベルでの対応に活動形態を合わせて行かざるを得ない。これは小さな NGO にとっては大きな負担である。

分権化は、今後、サハラ以南のアフリカ諸国全体に広がって行くことは疑いがない。しかし、国際機関の融資が終了した後に、民間の普及組織を公的に助成し、続けるだけの財力が国や地方自治体に備わっているかは疑問である。世銀などが、将来再び方針を転換して、全く異なるシステムを持ち込もうとすることもあり得る。こうした外的要因に翻弄されざるを得ないのも、現状である。

4.3.4 SAA の今後の活動

SAA/SG 2000 は、これまでに計 14 か国で活動を行って来た。2006 年から 5 年間は、ナイジェリア、エチオピア、ウガンダ、マリ の 4 か国に活動を限定する。活動をあちこちに広げるよりも、少数の国々で、政策提言を含めて、より効率的に、できことをきめ細かく進めて行く考えである。5 年で、サハラ以南アフリカの農業が大きく変化することはあり得ないが、少なくとも後戻りしない段階にまで、到達している必要があるだろう。

(以上、SAA アフリカ地域担当、伊藤道夫氏による)

4.4 サパ＝西アフリカの人達を支援する会

4.4.1 背景と目的

サパ＝西アフリカの人達を支援する会（以下、サパと略す）は、世界の最貧国が集中する西アフリカに住む人達の「貧困の解消」を目的とする。テーマは、「森造りと土作りは貧困解消の切り札」である。サパでは、貧困の原因について、発展途上国 20 ケ国で調査した結果、下記 3 項目に集約される徒考えた。対象とする国々は、すべて南北回帰線に囲まれた熱帯地区に位置している。

(1) 熱帯林の消失

衣食住を供給していた熱帯林が、気候変動や人為的理由で減少、または消失したため、山地での雨水貯水能力が低下し、雨季に各河川流域が氾濫、優良農地が冠水のため耕作地が制約されている。住民の生活基盤の崩壊である。

(2) 焼畑土壌の劣化

穀物をはじめとする、農作物を生産する農地の土壌劣化による減収のため、食糧不足が慢性化している。中でも、アフリカ各国の農地の大部分を占める焼畑栽培について、人口増に伴う栽培周期年の短縮が、土壌の劣化を加速している。

(3) 風土病の蔓延

西アフリカは、世界でも、風土病（黄熱病、マラリア、破傷風、各種フィラリア等）による住民の罹患率が最も高く、健康を阻害する。このために、農作業が十分に行えないことが、貧困の大きな原因の一つになっている。

4.4.2 基本方針：「森造り」について

広漠たるサハラ沙漠の約 70%は岩漠で、その中の岩山の洞窟に岩絵が残っている。これらの絵には、森での狩猟が主に描かれている。つまり太古から現代に至るまで、森林無くして人類の生存はあり得ないことを岩絵は如実に物語っている。

サパの活動テーマである「森造りと土作りは貧困解消の切り札」であるのモデルが、埼玉県所沢市の「三富新田」に存在する。310 年前、当時の川越藩主の柳沢吉保は、江戸から流入してくる人達の生活自立を実現するため、不毛の地として、周辺農家が見向きもしなかった「三富地区」に約 240 戸を入植させ、6～10 年で見事に生活自立が実現した史実がある。この開拓の成功を支えたのが「森造り」と「土作り」である。

4.4.3 活動と成果

サパは、上記の史実をモデルにギニアの中央部に当たるキンディア県のモロタ村で、1998 年、熱帯林の再生植林から貧困解消活動をスタートし、3 年間で、合計 230ha の植林を実

施した。

植林は村民達の生活に有用な 3 樹種（カッシュナッツ、ネレ、マンゴー）とし、他は旧熱帯林の残存根茎からの萌芽を、約 100 種選定育成した。植栽後 3～5 年経過した幼令林は、各樹種が密生し風通しが悪くなり病虫害の発生リスクが生じるため、「選伐」と称する高度の技術を要する作業を実施した。

(1) 「森造り」の成果

植林後 6～7 年で予期せぬ現象がもたらされた。

50～60 年前、熱帯林が、欧米諸国の第二次大戦後復興のため伐採されるまでは、山麓の各所から湧水があり、乾季でも水稲が水田で栽培されていた。森が伐採されてからはこれらの湧水は止まり動物の棲息も見られなくなっていた。それが、再生植林後、僅か 6～7 年後に湧水が復活し、鳥類、小動物が目に触れるようになった。正に森の機能の回復である。

さらに、森造りのための保育作業の一つである「選伐」から、村民達の生活に欠かせないエネルギー源となる薪や炭が入手できるようになった。これらの現象を目のあたりにした村民達は、初めて森の大切さを理解することになった。

(2) 「土作り」について

熱帯地区の農業の大部分は、焼畑に依存しているが、従来の栽培周期は 10 年以上に設定していたため、地力の回復が十分に行われていた。しかし、近年、人口の急激な増加のため、栽培周期が短縮化せざるを得ず、地力の回復が十分でない状態で栽培が繰り返されるため、収穫量が急速に減少、食糧不足が慢性化していた。

サパは、栽培土壌の活性化のために、上記の「三富新田」で成功した有機農法を採用することとした。ギニア西部のドウブリカ県タネネ郡サナワリア村に、2003 年、海外で初めての宿泊施設を備えた「有機肥料生産技術研修センター」を建設し、ギニア国内の農民対象に、日本の伝統有機肥料「堆肥とボカシ肥」の生産普及を図っている。

(3) 「土作り」の成果：国連 FAO との連携が実現

「有機肥料生産技術研修センター」を核とした有機肥料の生産では、堆肥、ボカシ肥共、農家で廃棄した油椰子の搾油滓が、発酵技術で窒素主体の肥料に変換することで、農作物の収穫量が飛躍的にアップしていることに国連 FAO が注目し、同センターとの連携が実現した。FAO が世界の発展途上国で推進している「テレフードマイクロプロジェクト」において、初めて有機農法を採用、連携による普及のための活動が始まった。

FAO が、有機農法に注目した他の要因には、キューバにおける、国を挙げての有機農法による食糧自給自足の成功事例がある。サパの担当者は、キューバを往訪し、世界で唯一有機農法を成功させた実態に接し、アフリカにおけるサパの有機農法普及活動に確かな手

応えを持つことができた。

4.4.4 西アフリカでの活動で直面する課題と対策

サパの活動地内に、「人間の生活にとって、森が不可欠である」とする生活体験を保有している人達が、森が伐採される 50～60 年前以前から生存していないこともあって、地域住民達に、森の大切さが理解されず、「森造り」への協力が中々得られない。

そのため、生育が早く、かつ、果実が食料にもなる樹種、カッシュナッツ、マンゴー、ネレ等を植栽するとともに、旧熱帯林の残存根茎よりの萌芽を育て、上記新植樹種との混交林を、村民達に示すことで、「森造り」への関心取り付けを徐々に行う対策をとった。

4.4.5 アフリカ開発の現場から見た日本の ODA の課題

ODA による途上国への農業支援の評価が高くないのは何故か。特に、アフリカの農業支援については、「土作り」の重要性が欠落していることもあり、ほとんど成果を上げていない。ODA の資金でアフリカに派遣される日本の農業専門家は、化学肥料と農薬を駆使した近代農業を学んでいる。他方、アフリカの農家の約 80%は、経済的理由で、化学肥料と農薬は購入できない人達である。ここに、現地の実態に即しない日本の農業支援制度がある。

日本政府が支援している西アフリカで開発されたとする新種「ネリカ米」の普及も、栽培土壌の活性化が置き去りにされ、成果を上げるには至っていない。上記の改善には、「土作り」をベースとした有機農法の導入が極めて有効であり、サパの栽培試験でも立証されている。

また、サパの「貧困解消」活動の三本柱の一つに、「風土病の予防」があり、子供の死亡率の高いマラリアの予防策として、サパはギニア産蚊帳の無償配布を行い、罹患率を大幅に下げている。ところが、蚊帳のネットに「住友化学」製の農薬で発ガン性が疑われるとされる「ペルメトリン」が練り込まれた「農薬蚊帳」の生産のために、東アフリカのタンザニア国に、ODA 資金の投入で工場を建設が建設され、生産が始まっている。元来、蚊帳には、蚊を入れない機能があり、農薬使用には有効性が見出せず、上記事業は、税金の無駄使いと言わざるを得ない。サパのギニア産蚊帳の事業の経験から考えて、国益を考える、日本の ODA の制度的欠陥プロジェクトと考える。

4.4.6 サパの今後の活動

サパの活動にとって、「森造り」と「土作り」による「貧困解消」活動の目標は普遍である。サパがギニアで活動を開始して、8 年余が経過した。ギニア側にも活動の成果をもたらすプロセスが浸透しているのを受け、サパの活動を継承する元サパのスタッフのギニア人による NPO が誕生した。サパは、引き続き「森造り」と「土作り」活動に必要な技術供与をギニア側に続けるが、今後 2 年以内に、この地域から撤収し新たな飛躍を模索することになる。

サパの活動資金は、税金による官の助成をすべて排除し、独力での資金獲得を実現している。この体制を継続することで、今後の活動展開に支障はない。なお、サパの友好団体である「日本 NGO 支援基金」は、中小 NGO の活動支援を 3 年前から実施している。

(以上、サパ事務局長、野澤眞次氏による)

4.5 日本国際ボランティアセンター(JVC)

4.5.1 背景と目的

「鉱山で働いていたときのほうが収入はあったけど、今は安全でじゅうぶんな量の食べ物が手に入って、家族と一緒に安心して暮らせる。今のほうが幸せだよ」

これは、現在、日本国際ボランティアセンター（以下、JVC と略す）が、南アフリカ共和国東ケープ州カラ地区で実施する環境保全型農業プロジェクトの参加者である農民、ンディビさんが、今の彼の生活について語ったことばだ。

ンディビさんは、アパルトヘイト時代より、15 年間家族と離れ、ジョハネスバーグ近郊の白人鉱山で鉱夫として働いていた。その後、鉱山を解雇されて村に戻ってきたときは、一文なしで妻も実家へ帰ってしまったという。そのような状態にあるとき、JVC が東ケープ州で実施した環境保全型農業トレーニングに参加し、数年経った現在、篤農家として活躍している。こうした経験を持つ彼のことばには、JVC がその活動において目指すものが、象徴的に現れている。すなわち、村人自身が自らの生活や地域を向上させることによる「安心して暮らせる村づくり」である。

南アフリカにおいて JVC が活動を開始したのは、まだアパルトヘイト体制下の 1992 年である。以来、いずれのプロジェクトにおいても、人びとがその地で暮らすために地域を再生する過程を支援してきた。現在は、上記のプロジェクトと、HIV/AIDS 陽性者支援プロジェクトを行っている。

4.5.2 活動と成果

(1) 対象地域の歴史的背景

アパルトヘイト（人種隔離）政策下の南アフリカにおいて、人口の 8 割を占める黒人たちは、伝統的に所有していた肥沃な土地を奪われ、国土の 13%の荒廃した土地、「ホームランド」に追いやられた。そして、彼らはホームランドにおいて、農業や商業などあらゆる「生産」行為を禁じられた。アパルトヘイトとは、成長を続ける白人社会を支える安価な労働力を、ホームランドから供給するための政策でもあったからである。地域内で何も生産できなくなり、男性は鉱山や白人農場に出稼ぎに出るようになった。この結果、家族が分断され、伝統的に営まれてきた農業は衰退し、経済的・物質的に白人社会に依存しないと生きていけない構造ができあがった。

こうした状況が何十年と続いた後、1994年に民主化が実現する。人びとは自由に移動できるようになり、職業の自由を得た。しかし、だからといって黒人たちの生活状況がすぐに改善されるわけではない。長年続いたアパルトヘイトによりもたらされた構造とそれを支える悪循環は依然として残ったままだからである。そして、大半の黒人たちは、世代を越えた悪循環の輪を断ち切ることができないまま、現在もアパルトヘイトによる負の遺産を背負い続けている。

(2) 環境保全型農業プロジェクトの開始

こうして南アフリカの歴史を振り返ると、人から「生産」手段をうばうことの弊害が大きいことにあらためて気づかされる。冒頭に記した環境保全型農業プロジェクトは、まさに失われた生産の場を自分たちの手に取り戻すことを目指して、2001年に開始された。

東ケープ州カラ地区は、標高が1300m以上あり、降水量は年間600mmと少ない。乾季である冬には何も育たず、あたり一面茶色になる。また、他の旧ホームランド同様、村で農業をしている人は少なく、活動開始当初は自給率10%以下という状態だった。このような土地で果たして農業が定着するか、最初は不安も大きかったが、JVCは、外からモノを投入するのではなく、身近なものを利用し、有機農業により土壌を改善していくことで、カラの人たちが持続的に農業を続けていくための環境を、彼らとともにつくってきた。

具体的な活動の流れとしては、研修を行い、その後、実践に力を入れるためにモニタリング⁶とフォローアップを行う。その繰り返しのなかから、力をつけ、モニタリングで高得点をとるようになった農民（「篤農家」と呼んでいる）によるミーティングを定期的に開いて、情報や技術を共有する経験交流を行う。こうした農民が力をつけて、自分たちで実践を広げ、新たな農民を巻き込み、彼らがまた力をつけていく、といった具合である。こうして、5年経った現在、真冬の7月でも畑には青々とした野菜が育つようになった。

とはいえ、これまでの道のりは決して平坦だったわけではない。家畜による被害、家族の介護など、各々がそれぞれの困難を抱え、乗り越えてきた。また、一見単純に見える活動の中にも、乗り越えるべき問題があった。そのなかでも大きかったのは、黒人たちが自信をなくしていたことである。生産における主体性を奪われた彼らは、自分たちで試行錯誤をし、何かを作り上げていく機会を持たないことで、次第に自信をなくしていったという。このことが、当初、環境保全型農業という新しい方法を導入することを難しくしていた。

さらに、長期にわたり白人農場に出稼ぎをしていたこと、それにより伝統的な農業が衰退したことから、彼らの手本といえば、灌漑設備の整った広大な土地で、農薬やトラクターを使って行う白人農場だった。そのため、お金も設備も持たない村人は、当初「これも

⁶ 畑のモニタリングは、実践がはかれるよう雨水の利用、作物の多様性、堆肥利用など9つの項目について指標を村人と作り、その指標にそって畑を観察し、コメントを出し合っていく。この「参加型モニタリング」の過程はそれ自体が学びの場でもある。

ない、あれもない」、だから自分には農業ができないという気持ちが強かった。

しかし、「ないもの」を JVC が提供し続けていくことは不可能であるし、それが解決になるわけではない。そこで発想を転換し、「あるもの」を利用していくことにした。たとえば「水がない」からできないのではなく、「少しの雨を有効に利用するためにはどうしたらいいか」と考えた。研修の中で、等高線上にみぞを掘る、ため池をつくる、など自分たちでできることを学んでいった。

こうして、さまざまな技術を学んでいく過程で、村人は土が改善されていくことを実感し、自分の工夫次第でいろいろなことが可能であることを知り、継続的に環境保全型農業を続けていくことに確信が持てるようになった。

プロジェクト開始から5年経った現在、農民に環境保全型農業開始前後で何が変わったかをたずねてみると、お金がなくても農業ができると知ったこと、安全な食べ物で健康になったこと、家族にじゅうぶんな食料が得られるようになったこと、などの変化を感じるという答えが返ってくる。その結果、ンディビさんのように、出稼ぎの必要がなくなり家族一緒に安心して暮らせるようになったことが嬉しいという。

そして、我々 JVC スタッフが、何よりもこのプロジェクトを実施してよかったと思っているのが、カラの村人たちが皆、「自分に能力があると知り自信を持てるようになり『人間としての尊厳』を取り戻した」と口をそろえて話すことである。

4.5.3 アフリカ開発の現場から見た日本の ODA の課題

ODA 改革ネットワーク・東京の発行した資料（2004年）によると、ODA とは「経済的に困っている国・人びとの基本的なニーズを満たし、援助を必要としなくなるための手助けをする」ことである。そして、貧困をどう捉えるかによって、その政策は随分違った結果をもたらすと問題提起をし、貧困には主に二つの考え方があるとしている。

ひとつ目は、貧困とは「所得が低い」ことなので、「一国の経済全体が成長をすれば人びとの分け前も大きくなり、貧困が減る」という考え方である。もうひとつは、貧困とは「所得が低いことだけではなく、外からの要因によって様々な権利や自由が奪われた結果、生じた状態」をさすので、「人びとが自らの能力を開花させる機会や自由が保障されるように、社会の仕組みを改善すれば、貧困はなくなる」という考え方である。

上記の分類では、JVC の活動方針は後者にあてはまるといえるが、現場で活動をしていて強く感じるのは、南アフリカ政府には、この「社会のしくみを改善」するための力を貸してほしいということである。

これまで JVC の活動紹介を通じて、人びとの能力を生かしながら暮らしを再生していく試みが可能であることを示してきた。だがいっぽうで、世の中のしくみが変わらない限り、人びとの暮らしが、あまりにもろいことも強く感じる。このことは、アパルトヘイトとい

う社会構造やしくみが、人びとからあらゆるものを奪い、貧困を生み出したことでも確認できる。

たとえば、近年南アでは、貧農支援と称して「Massive Food Production」⁷という化学肥料と機械の部分的な提供による単一作物の収量増加、その販売による収入増加を目的とした政策が導入されている。これは上記でいう前者の考え方にもとづいた支援であるが、JVCが収量調査を実施したところ、小規模農民にとっては、こうした農業は結局コストがかかり、逆に借金が残ることがすでにわかっている。

現在、ごく一部の原始的な暮らしを営む社会を除いて、地域社会は、それだけで閉じた形で存在することはできず、外部社会とのかかわりをもちながら成立している。そのため、世間の主流な考え方や価値観がつくる大きなしくみの影響を受けざるを得ない。このカラムの事例のように、世の中のしくみと地域社会の目指す方向性とが違ふとき、地域社会は、常に大きな流れに翻弄される危険ととなりあわせとなる。

そして現在、その「しくみ」を成り立たせている、世界で主流を占める考え方は、上記の「Massive Food Production」の例に見られるように、経済成長中心の政策によって、世の中をよくしていこうというものである。だが、グローバリゼーションに代表されるこの政策は、一部の人に巨額の利潤をもたらすが、多くの人が貧困にあえぐ世界をつくりだしてきたことが、すでに指摘されている⁸。

南アフリカの例でいえば、アフリカ諸国の中でも年金などの社会保障制度が整っており、経済効果による恩恵がもたらされていることを否定するわけではない。また、村人が都市へ出て、「チャンスをつかみたい」という夢を抱くことを否定するわけでもない。

だが、冒頭のンディビさんのように、こうしたチャンスをつかめない／つかもうと思わない人が、安心して暮らせる社会をつくっていくことも必要なのではないだろうか。現在の経済成長を中心とした政策の問題は、富を一部に集中させ、それ以外の人を排除してしまうことである。一方、「安心して暮らせる社会」とは、そうではない、あらゆる人の受け皿になれるような社会のことである。

近年、地域の人びとがみずからの知恵を使って、地域の生活を再建する試みが世界中で

⁷南アフリカ政府が小農支援と銘打って進めている「食糧増産」政策。契約会社が大型トラクターを使い農薬処理されたハイブリッド種を作付け、除草剤や殺虫剤などの農薬や化学肥料を大量に投入する。最初の4年は政府による補助金があるが、毎年25%ずつ農民の負担率があがっていく。1ヘクタールにかかるコストは、R3,500（約7万円）にも及ぶ。これは、トウモロコシが豊作だとしてもその販売額を上回る投入額になる。

⁸南アフリカの例でいえば、政府は、貧困削減、失業率の問題、経済格差の是正を重要課題ととらえており、1996年より経済政策自由化を推進するGEAR（Growth, Employment, And Redistribution）という「成長、雇用、再分配」政策をとっている。しかし、実際には、成長の後に、雇用、再分配が続いていない。現在、南アの国内失業率は30%を超え、世界で1、2を争う格差社会といわれている。

報告されはじめており、こうした流れが確実に根づきつつあることを実感する。これらの活動はいずれも、人びとがその地で暮らし続けていける社会のあり方を目指して行われている。カラの村人たちと活動していると、そろそろ、こうした社会を後押しするようなしぐみや政策をつくっていくことが大切なのだと思う。

政府を通じた支援である ODA は、受け取り側の国の政策やしぐみに影響を与えうる。今後は、草の根での成功例を尊重し、オルタナティブな開発のあり方を相手国政府の政策に提言していくことも進めてほしい。そのためには、どのような社会を目指すのかという「ビジョン」を明確にし、それを相手国政府やその国の市民と共有する必要があるだろう。「Massive Food Production」のように、資金を投入しても、人びとに弊害をもたらす支援があることを述べたが、明確な「ビジョン」の共有がないかぎり、支援額を増やしても、新たな貧困を生むだけである。

4.5.4 JVC の今後の活動

JVC は、「紛争も貧困も、世の中の「しぐみ」がつくりだす」という考えにたち、現在、アジア、アフリカ、中東において、緊急支援、農村開発、政策提言の分野で活動している。

ひとつの NGO のできることはわずかなことではあるが、今後どこで活動するにしても、人びとがもつ「家族といっしょに安心して暮らしたい」という、あたりまえの願いが、あたりまえのものとなるために活動を続けていきたい。

(以上、JVC 南アフリカ担当、渡辺直子氏による)

4.6 日本の NGO のポテンシャルと課題

以上の日本の 5 つの NGO からの報告からは、各団体それぞれの設立背景を持ちながら、長期に亘って、アフリカの人々に対する協力活動を実施している、彼らの目的意識や信念、住民に直接働きかけながら活動し、住民の意識や行動様式が変わるまでの、試行錯誤、工夫、落胆や歓喜などが伝わってくる。

5 つの NGO 活動は、下表のように要約される。

5 つの NGO の活動から、アフリカの人々の生活をよくするために、以下の点に留意して、成果を上げていることが理解できる。

- ◇ 住民の「やってみよう」という意思を重視し、NGO 側から押し付けない。
- ◇ コストのかかる新技術を持ち込むのではなく、現地のリソースを工夫し、活用する。
- ◇ アフリカ側のスタッフを中心に協力活動を行い、日本側は後方支援を行う。
- ◇ 分野を区切った支援ではなく、住民の生活改善や生計向上のために、複合分野での協力を行う。
- ◇ 短期でくぎった支援ではなく、長期の展望をもちながら、協力を終了した後のこと

も考えながら活動を行う。

一方、日本の NGO は、以下のような課題を抱えている。

- ✓ アフリカでの協力事業と組織運営を行ううえで、十分な資金がなく財政的に苦しい。
- ✓ アフリカの人々に直接働きかける活動であり、面的に広げることが難しい。
- ✓ アフリカの人々の生活改善活動を支援する上で重要な、民主化や制度整備を行うためのアドボカシー活動などは苦手である。
- ✓ 日本の国民にとってアフリカは遠い国で、NGO の活動も知られておらず、支援を得にくい。
- ✓ 個々の NGO が単独で活動しているケースが多く、連携や、情報共有のためのネットワークは十分整備されていない。

サパのケースのように、自主財源で活動を展開し、ODA からの支援を受けていないケースや、SAA のように関連組織や連携組織の財源を活用できるケースもある。しかし、以下のような課題が解決されれば、日本の NGO にとって、ODA は、有益なパートナーとなるであろう。

- ✓ 日本の ODA で NGO が活用できる支援プログラムは、資金援助であれ、人材育成であれ、量的に限られている。
- ✓ アクセス方法や手続きが複雑で、援助実施機関の動きを常にフォローしていないと、補助金等の活用方法が分からない。
- ✓ 手続きや予算年度の関係から、活動スケジュールや内容を変更しなければならない場合もある。
- ✓ NGO が ODA による支援を受けた場合、援助実施機関が、NGO を開発の対等なパートナーとしてではなく、自分たちの業務を委託する業者とみる可能性がある。
- ✓ 援助実施機関と NGO との連絡協議会が定期的に行われていることは評価できるが、双方からの一方的な情報提供の場にとどまり、意見交換の場とはなっていない。また、ODA 政策や戦略決定の場には、NGO の参加は認められていない。

アフリカにおいて活動を展開している NGO の名前は知っていても、具体的に、どこで、どのような活動が行われ、どのような問題に直面し、そしてどのような成果が上げられたかについては、なかなか知る機会がない。今回は、紙面が限られているため、5つの NGO の皆さんに活動報告を取りまとめてもらったが、現場からの報告には学ぶことが多い。

自らの経験に基づく貴重な情報を提供していただき、お忙しい中、原稿を取りまとめてくださり、TCSF 市民白書作成にご協力いただいたカラ、CanDo、SAA、サパ、JVC の皆さんに、心から感謝の意を伝えたい。

第5章 アフリカ NGO による日本の対アフリカ政策の評価

本市民白書では、日本の ODA がアフリカの人々の生活をよくすることにどのように貢献しているかを明らかにするために、物理的にも心理的にも、アフリカの人々に、我々より近い立場にいると考えられるアフリカ NGO と協力して、日本の対アフリカ政策に対する評価を行っている。この評価は、援助実施機関の資金を用いないで行われ、かつ、アフリカ NGO の手によって行われる ODA 評価としては、初めてといえるチャレンジングな評価と考える。

2005 年に出版した市民白書第 1 号では、セネガルの ENDA Graf、ケニアの Action Aid に委託して、評価を実施し、その内容を取りまとめた。しかし、①資金面での余裕がなかったこと、②アフリカ NGO の日本の ODA 制度に対する理解が十分でなかったこと、③ TCSF 側もアフリカ NGO 側も、「アフリカの人々の声を聞く」ための効果的な評価を行った経験がなく、手法や手順が不明確であったことなどから、評価によって十分な成果が得られたとはいえなかった。

市民白書第 2 号では、第 1 号での教訓を踏まえて、活動内容や手法などに改善を加えてアフリカ NGO による評価を実施した。以下に、その成果を報告する。

5.1 アフリカ NGO による評価のアプローチ

評価対象国の選定に当たっては、第 1 号と同様、①日本の ODA が歴史的、分野的、規模的に評価対象となりうる程度に提供されていること、②市民の声をくみ上げ、評価・分析ができる現地 NGO がいること、③アフリカ地域における地域的なバラツキがあることに加えて、④TCSF 関係者が長期滞在している国であることを選定基準に追加した。

これらの選定基準に基づき、東部からはエチオピア、西部からセネガル、南部からはマラウイを選択して対象国とし、各国の NGO ネットワーク組織や主要 NGO と相談して、委託先の NGO を選定した。セネガルは、第 1 号の対象国でもあった。第 1 号でセネガルにおける評価を委託した ENDA Graf は、第 2 号では、セネガルにおける評価を再度実施して、第 1 号よりも深度の高め、日本の ODA が住民に到達しているかどうかを確認することとした。

さらに、マリにおいて、日本の ODA や NGO との活動経験を豊富に持つ現地 NGO から、彼の経験に基づく日本の ODA に対するコメントが得られたことから、貴重な情報として本白書に含めた。

市民白書第 1 号のアフリカ NGO 評価では、対象国に対する日本の ODA 全般に対する評価としたため、評価結果が一般的なものとなり、住民の声を引き出すことができなかった。このため、今回は、各国とも、日本の ODA プロジェクト 1 件を対象として、ケーススタディを実施し、受益者グループのみならず、周辺住民の声も含めてデータ収集し、評価を行

うこととした。また、同時に、日本の NGO によって行われている活動についても同様のケーススタディを行い、ODA によるプロジェクトとの比較分析を行って、教訓を得ることとした。

各国とも、今回の評価の目的は、以下の通りであった。

- (1) 日本の ODA プロジェクトが、対象国の貧しい人々の生活改善、生計向上にどのように貢献しているかを明らかにする。
- (2) 日本の NGO プロジェクトが、対象国の貧しい人々の生活改善、生計向上にどのように貢献しているかを明らかにする。
- (3) これらの評価結果に基づいて、アフリカ開発への日本の市民社会の参加を強化・拡充するための教訓を得る。

また、評価の対象地域は、日本の ODA 及び NGO プロジェクトが実施された地域とその周辺地域であり、対象グループは、上記対象地域に居住するコミュニティの住民とし、プロジェクトの直接的受益者、間接的受益者の両方を含むこととした。

アフリカ NGO による評価手法・手順は以下の通りである。

- (1) 対象国におけるコミュニティ・エンパワーメント及び開発活動の全体像を把握する。
- (2) ケーススタディの対象プロジェクトを選定する（ODA プロジェクトから 1 件、NGO プロジェクトから 1 件）。
- (3) 対象プロジェクトに対するケーススタディを下記の手順で実施する。
 - 1) 対象プロジェクトの目的、活動、受益者グループ、スケジュールや達成状況を、既存報告書やその他資料から把握する。
 - 2) 対象プロジェクトのサイト調査におけるデータ収集調査をデザインする。
 - 3) プロジェクト・サイトで、データ収集を行う。データ収集に当たっては、①サイト視察、②プロジェクト実施機関スタッフへのインタビュー、③コミュニティ住民とのフォーカス・グループ・インタビュー、④コミュニティ住民との参加型評価ワークショップの実施などの手法を活用する。
 - 4) 収集データの整理と分析
 - 5) インパクト評価と、プロジェクトの実施プロセスにおける貢献要因と阻害要因の抽出
- (4) 日本の ODA プロジェクトと NGO プロジェクトが、コミュニティ・エンパワーメントとコミュニティ開発にどのように貢献したかを、住民から収集したデータを中心に分析する。
- (5) インパクト評価報告書を作成する。

本章には、アフリカ NGO によって作成された報告書の要約を示した。なお、彼らの報告書は仏語または英語で作成されており、その和文要約の作成に当たっては、事実誤認があ

と思われる場合も、それがアフリカ側の受け取り方であると考えられることから、彼らの認識や意見を尊重し、彼らの報告書にできるだけ忠実に翻訳を行った。報告書全文は、TCSF ホームページに掲載する。

5.2 アフリカ NGO による評価における制約

第1号の教訓を踏まえて、第2号のアフリカ NGO による日本の ODA 評価は、さまざまな改善を工夫したが、実施状況を振り返って、なお以下のような制約があった。

- (1) 資金的な制約から、ケーススタディの対象プロジェクトを、各国とも2件（ODA プロジェクト1件、NGO プロジェクト1件）に絞らざるを得ず、どのプロジェクトを選ぶかによって、評価結果が大きく左右された。
- (2) 対象プロジェクトは、委託先の NGO と TCSF スタッフが協力して選択したが、住民の声を聞いて、コミュニティ開発に対するインパクト評価を行いやすいプロジェクトが選定される傾向が強かった。つまり、無償資金協力などのプロジェクトではなく、住民を対象とした技術協力や青年海外協力隊事業などが対象事業として選ばれた。このため、平均的な日本の ODA 事業というより、中規模または小規模なプロジェクトで、特に、近年、住民参加などを目指して実施されたプロジェクトに対する評価となった。
- (3) 資金が少ないことや、住民の声を集めやすいプロジェクトが選定される傾向にあったことに加え、委託先の NGO にとって、日本の ODA の援助形態が分かりにくく、またデータが集めにくかった。その結果、一般無償資金協力プロジェクトや、ノンプロ無償、食糧援助・食糧増産援助、開発調査などのプロジェクトは、対象に選ばれなかった。
- (4) 本評価では、プロジェクトの本来の目的とは関係なく（例えば、プロジェクトの目標が行政能力の向上であっても）、そのプロジェクトが、対象地域内の受益者グループや、受益者に含まれなかった住民に対して、どのような成果をもたらしたかを明らかにすることに専念している。したがって、ODA 事業としての目標は達成したとしても、住民に対して成果が届いていない、或いは住民から成果が理解されていない場合は、インパクト評価の結果は悪くなり、本来のプロジェクト評価とは異なる結果となる可能性がある。

5.3 エチオピア NGO による評価

エチオピアにおける ODA プロジェクトの評価作業は、CRDA（Cristian Relief and Development Association）の協力の下で実施された。CRDA は、エチオピア最大の NGO ネットワーク組織（いわゆるアンブレラ NGO）であり、同国で活動するローカル NGO と

国際 NGO のうち 250 を超える団体が加盟している⁹。CRDA はこれまで、エチオピア国内で緊急援助や社会開発に取り組む NGO の活動評価、NGO スタッフのためのトレーニングの実施等を通して、同国における市民活動の質の向上に取り組んできた。加えて CRDA は、市民社会としての政策提言（アドボカシー活動）も積極的にこなっている¹⁰。

5.3.1 評価の概要

評価の対象として選定されたプロジェクトは、(1) オデイト農業復興プロジェクト、および(2) ベレテゲラ住民参加型森林管理プロジェクトの二つである（下表参照）。これらのプロジェクトが、エチオピアの人々の生計（livelihoods）に与えたインパクトを評価するために、プロジェクトの日程、運営体制、意志決定プロセス等を含む、多面的な調査を実施した。

今回の調査は、貧しい人々の生計の向上とエンパワーメントに注目するものであるため、評価にあたっては地域住民の意見を特に重視している。調査手法としては参加型インパクト評価アプローチを採用し、それぞれのプロジェクト地域において、現地住民によるグループ・ディスカッションをとおした意見の聞き取りを実施した。また情報の信頼性を確保するために、プロジェクトの受益者である住民と受益者ではない住民、さらにはプロジェクトの現地スタッフなど、立場の異なる人々から意見を聞いた。これらに加えて、プロジェクト事業計画書や、過去の評価報告書などの文書を参考にした。

表 エチオピアにおける評価対象プロジェクト

プロジェクト名	実施期間	実施機関の種類	支援形態
オデイト農業復興プロジェクト	2000-2003	国際 NGO	草の根無償
ベレテゲラ住民参加型森林管理計画	2003-2006	政府機関	技術協力プロジェクト

5.3.2 インパクト評価の結果

(1) オデイト農業復興プロジェクト

これはエチオピアの南部諸民族州グラゲ県チャハ郡（首都アジスアベバの南西およそ

⁹ CRDA の名称には”cristian”という語が含まれているが、これは CRDA がもともと、エチオピア国内で活動するキリスト教系団体のネットワーク組織として設立されたためである。ただし CRDA の目的には、特定の宗教や教義の普及は含まれておらず、また加盟団体の中には、イスラム教徒によって設立された NGO もある。現在の CRDA は、宗教的に中立な市民組織としての性格が強いと言えるだろう。

¹⁰ たとえば CRDA は、エチオピアにおける NGO 関連法規の改正に関する議論を主導してきた。なお CRDA および加盟団体の活動については、ホームページ [<http://www.crdaethiopia.org/>] に多数の文書が公開されている。

180km)において、2000-2003年の間に実施されたプロジェクトである。その目的は、農業生産を拡大するとともに、新たな所得創出のための事業をおこなうことで、コミュニティの生計を復興し、住民が持続的な開発に取り組む能力を向上させることであった。

このプロジェクトは、日本国際飢餓対策機構(FHI/Japan)の協力によって、Food for the Hangry International Ethiopia (FHI/Ethiopia)が実施したものである。これら事業にかかった費用の総額は333,683米ドルで、プロジェクトの受益住民は合計11,620世帯(58,100人)であった。なお総事業費のうち129,590米ドルは、日本政府の草の根・人間の安全保障無償資金協力(以下、草の根無償)の支援を受けたものである。

プロジェクトの実施地域では、ツェツェバエが媒介するトリパノゾーマ症のため、家畜である牛の死亡率が高かった。そのため牛耕がほとんどおこなわれず、過去30年間にわたって農業生産が低迷し、食糧の入手が困難であった。この状況を改善するため、FHIはトラクターの貸与や、家畜診察サービスを実施した。加えて、牛を購入するためのマイクロ・クレジット事業(oxen credit)や、地域の農業協同組合を活性化するためのトレーニングをおこなった。

プロジェクトそのものの成果に関する評価は、次の通りである。

聞き取りをおこなった関係者(地域住民、地方政府の職員、およびプロジェクトのスタッフ)はいずれも、このプロジェクトが当初の目的を達成しているとコメントした。地域住民は、プロジェクトの実施によって耕地が拡大し、食糧の確保が格段に容易になったことを、高く評価している。住民によれば、プロジェクトがもたらした成果は次の通りである。

- トラクターの導入によって、新たな耕地が開墾された。
- 家畜診察によって、家畜の健康状態が向上した。特に牛の保有数が増加したことで、耕地面積が増加しただけでなく、牛乳の生産も増加して栄養状態が改善された。牛を購入するためのマイクロ・クレジット事業も、同様の効果をもたらした。
- 農業協同組合の強化により、肥料の購入や穀物の販売に必要な支援を得られるようになった。

チャハ郡職員もプロジェクトの成果について、同様の評価をしている。郡役所の調査によれば、プロジェクトの実施によって、地域住民の所有する雄牛の頭数が約12.6倍、雌牛が1.17倍に増加したうえ、耕地面積は2006年までに、少なくとも28倍に拡大した。

プロジェクトが終了してから既に3年を経過しているが、プロジェクトが導入した各事業は今日まで引き続き機能しており、他のNGOが実施している事業と較べても際立っている。このプロジェクトに資金を提供した日本政府の草の根無償も、地域住民の生計の向上とエンパワーメントに、大いに貢献したと言えるだろう。

ただしプロジェクトを効率的に遂行するうえで、草の根無償の支援内容および手続きに

は、いくつかの制約があることも明らかになった。例えば、事業実施期間が一年以内に限定されていること、技術的支援が受けられないこと、支援決定までに時間がかかることなどが課題として挙げられた。これらは NGO が事業を計画的に遂行すること、状況の変化に柔軟な対応をすることの双方について、阻害要因となっている。

草の根無償の支援体制については、次のような問題が挙げられる。

- 実施団体は、プロジェクトの実施に必要な資金を確保した上で、草の根無償の支援を申請しているが、日本国大使館が支援の可否を決定するまでにかかる時間が長すぎるため、プロジェクトの計画的・効率的な実施を難しくしている。
- 加えて草の根無償による支援は、一年毎に事業を完了するよう求められるため、複数年にわたるプロジェクトを実施する際には、年度ごとに申請を繰り返す必要があり、計画的・効率的な実施が困難になる。
- 草の根無償は、実施団体が雇用するスタッフへの報酬や、事業運営費 (operating cost) への支出を認めていない。このためプロジェクトの成功は、実施団体のキャパシティに依存しており、地域住民の要請に応えられないことがある。
- プロジェクトが持続的であるためには、地域住民への適切なトレーニングや、マイクロ・クレジットの提供、住民組織 (community-based organizations) の設立などが欠かせないが、草の根無償ではこれらに必要な資金が提供されない。

以上のことから草の根無償は、一年以内に終了する独立した事業 (学校や保健所の建設) に資金を提供するのには適しているが、地域住民の生計を向上させるための包括的なプロジェクトを支援する仕組みが確立されているとは言いがたい。

(2) ベレテゲラ参加型森林管理計画

ベレテゲラ森林保全地区 (Belete-Gera Forest Priority Area) は、オロミヤ州ジンマ県に位置する。ベレテゲラ参加型森林管理計画は、JICA の協力によって実施された技術協力プロジェクトで、エチオピア側の実施機関はオロミヤ州政府の土地資源管理局である。

このプロジェクトの目的は、ベレテゲラ地区において、持続的な参加型森林管理の手法を確立することであった。プロジェクトの当面の目標は、パイロット村として選定された二つの村落において、参加型の森林管理手法を導入することとされた。長期的には、パイロット村から得られた知見を他の村落でも再現することにより、150,000 ヘクタールに及ぶベレテゲラ地区の森林すべてにおいて、持続的な森林管理が実現すると見込まれた。

現在、ベレテゲラ地区の森林資源は、地域住民による不法な伐採のために消滅しつつある。地域住民は、経済的な困難を克服するための手段として、森林を伐採して耕地を拡大し、また木材を販売して現金収入を得ている。耕地できる土地を求めて、他の地域からこの地区に移住してきた農民もいる。

にもかかわらず、不法伐採の取り締まりは効果を挙げていないが、これは森林保護官の数が少なく、違反者を起訴する手続きも煩雑なためである。伐採が禁止される区域の境界も明確ではなく、地域住民は伐採の違法性をはっきりと認識していない。過去に地域住民に対して、森林資源の保全と利用を両立させるための知識が提供されたこともなかった。

そこでベレテゲラ参加型森林管理計画では、不法伐採を防止し、地域住民と政府との間に信頼関係を築くことを目的として、まず住民が参加する森林管理組合を設立した。その上で森林管理の手順を策定し、政府と住民とがこれに合意した。この合意によれば、住民は森林管理地区内での居住権を保障されるかわりに、森林の現状を維持し、農地の開墾をおこなわない義務を負う。その上で住民は、森林管理組合の決定に従って、森林資源を利用することができることとされた。

このプロジェクトに関する評価は次のとおりである。

地域住民およびプロジェクトに関与した政府職員は、プロジェクトの目標が素晴らしいものであると考えている。ただし政府職員は、持続的な森林管理を確立するためには、これまで実施された事業に加えて、伐採された区画に植林をおこなう事業を導入し、同時に地域住民の所得創出に取り組む必要があると考えている。

他方で地域住民の話では、彼らは以前から森林との間に友好的な関係を築いており、プロジェクトの目的は既に達成されているという。ただし住民は将来、耕地を拡大せずに生計を維持してゆくことは困難だとも考えている。またパイロット村の農民たちは、プロジェクトの進め方に不満を抱いているようだ。というのもこのプロジェクトでは、二つのパイロット村で設立された森林管理組合に所属する農民だけが、農地を拡大しないことに合意した。このため組合に所属しない農民たちは、同様の合意が締結される前に農地を拡大しておこうと考え、以前にも増して森林を伐採するようになった。

ところが地域住民の評価について、プロジェクトの実施機関は異なった認識を持っているようだ。プロジェクト職員によれば、地域住民を対象として実施された政府のアンケート調査に対して、住民はプロジェクトの成果に「満足している」と回答したという。このような評価の食い違いについては、さらなる調査が必要であろう。

他方で、プロジェクトの実施体制にも一考の余地がある。エチオピア側のプロジェクト監督者が所属するオロミヤ州土地資源管理局は、(ベレテゲラ地区から 400km 以上も離れた) アジスアベバにある。またジンマ県が設置したプロジェクト調整事務所は、当初の計画と比較して、プロジェクトの運営への関与が不十分であったと見られる。さらにプロジェクトの現場で実施にたずさわった職員は、実施計画や予算に関する情報が、十分に伝えられないことに不満を感じていた。

参加型の森林管理というアイデアは、この地区に新しく導入されたものであり、地域住民の生活に変化をもたらすには、時間がかかることは理解できる。しかしながら、このプ

プロジェクトが所期の結果を得るためには、地域住民の生計の向上とエンパワーメントのために、より多くの労力を投じる必要がある。プロジェクト職員は、この種のプロジェクトの成果を測るためには、(3年という)実施期間は短すぎると考えている。

地域の住民はこれまで、世帯の成員が増えるのに伴って、新たな農地を開墾するという方法をとってきた。参加型森林管理の合意を交わしたあと、住民は農地を拡大することができなくなったが、従来の農地は、土壌の侵食などが原因で生産性が低下している。地域住民に対してはこれまでに、製粉機 2 台と養蜂箱 400 個が提供された。しかしこの支援は、地域住民の期待に十分応えるものではなかったようだ。地域住民は、生計を向上させるために有効な事業として、マイクロ・クレジットの供与をはじめとする所得創出事業に加えて、学校や保健所、市場の整備を実施するよう求めている。

エチオピアでは森林資源の縮小が深刻な問題となっており、住民も現在の森林資源を管理維持していくのは、大切なことだと考えている。しかしオデイト農業復興プロジェクトと比較して、ベレテグラ参加型森林管理計画では、地域住民はプロジェクトがもたらした直接的な利益には満足していない。このプロジェクトによって導入された森林資源管理の方法が将来的に効果をもたらすためには、資源管理たずさわる住民の直接的なニーズに対応していくことが必要だろう。

5.3.3 結論

今回のプロジェクト評価から得られた結論は次の通りである。

草の根無償は、地域住民を対象とした ODA プログラムであり、支援の全額が、コミュニティ・レベルでの事業の実施に注がれる仕組みになっている。ただし草の根無償は、プロジェクトを実施する NGO の運営経費を支給しない。このため支援の決定に際しては、日本国大使館が実施機関のキャパシティを慎重に審査している。オデイト農業復興プロジェクトの場合は、実施機関である FHI が、地域住民の生計を向上させるだけのキャパシティを有していたと言える。

他方で技術協力プロジェクトは、政府の行政機構に組み込まれるかたちで運営される。ベレテグラ参加型森林管理計画の場合、政府職員に対するトレーニングの実施や、地域住民を対象とした森林保全の啓発プログラムが実施された。ただし技術協力プロジェクトは、草の根無償と比べて意志決定が中央集権的になりがちであり、多額の運営経費がかかるという問題がある。

またオデイト農業復興プロジェクトと比較したとき、ベレテグラ参加型森林管理計画に対する地域住民の満足度が低いようだ。後者のプロジェクトは、どちらかといえば地域住民の生計向上よりも、資源管理に重きをおく内容であった。しかし地域住民にとっては貧困が問題であって、彼らは必ずしも、森林管理が重要な課題だとは見なしていない。またプロジェクトに関与した職員は、住民の不満を十分に把握していなかった可能性がある。

これらの問題が、プロジェクトの評価に影響しているものと思われる。

日本政府がエチオピアで実施した ODA に関する以上の評価を踏まえて、次のことを提案したい。

- (1) 日本国大使館は、草の根無償の審査にかかる時間を短縮し、NGO がプロジェクトを効率的に実施できるよう配慮する。
- (2) またプロジェクトを実施する NGO が必要とする運営管理資金を、草の根無償の支援対象に含める。小規模な NGO にとっては、運営管理資金の支援なしに事業を実施することは困難である。草の根無償の実施にあたっては、FHI のような高いキャパシティを備えた国際 NGO を支援するだけでなく、資金力に乏しいローカル NGO のキャパシティ・ビルディングにも配慮する必要がある。
- (3) 複数年にわたるプロジェクトの実施を、草の根無償によって効率的に支援できるような仕組みをつくり、NGO が地域住民に対して、包括的な開発プログラムを提供できるよう配慮する。
- (4) エチオピア政府および JICA は、技術協力プロジェクトの運営の分権化を推進し、プロジェクトを効率的に実施するための技術的な支援を、(州あるいは県レベルではなく) 郡レベルで提供する。エチオピア政府はかねてから、行政全般において郡レベルでの意志決定を支援する政策を進めている。
- (5) 技術協力プロジェクトにおいて、限られたパイロット地区での事業を先行させるアプローチは、地域住民のネガティブな反応を誘発する可能性があることに注意する。ベレテグラ参加型森林管理計画では、パイロット村に隣接する村落の住民が、森林の伐採を加速していることが報告されており、アプローチを再考する必要がある。
- (6) 参加型森林管理の目的を達成するために、ベレテグラ参加型森林管理計画の第 2 フェーズを実施する際には、地域住民の生計向上を目的とした事業に、より高い優先順位を付与する。またプロジェクトの策定にあたって、現場の政府職員および地域住民の参加を促進し、プロジェクトの運営および予算計画の透明性を確保する。

今回の調査対象となったプロジェクトの評価は以上の通りだが、エチオピアでは、多くのローカル NGO が草の根のレベルで貧困の問題に取り組み、プロジェクトを効果的に実施する経験を積んでいる。草の根無償と技術協力プロジェクトのいずれのプログラムを実施する場合にも、これらローカル NGO とのパートナーシップを強化することで、地域住民の生計向上とエンパワーメントのために、より質の高い貢献をすることができるだろう。

5.4 マラウイ NGO による評価

5.4.1 評価の概要

マラウイ NGO による評価は、地元の NGO ネットワーク組織である MEJN に評価を委託して実施した。

インパクト評価では、既存資料の分析と、プロジェクト・サイトの視察、プロジェクト関係者へのインタビュー、そしてプロジェクトの直接的受益者、間接的受益者となった住民に対するフォーカス・グループ・ディスカッションによるデータ収集を行った。

マラウイでは、日本の NGO による活動があまり活発でなく、本評価の対象となるプロジェクトを選定することはできなかった。MEJN および TCSF 白書ワーキンググループによって、以下の 2 つのプロジェクトがケーススタディとして選定された。

表 マラウイにおける評価対象プロジェクト

プロジェクト名	実施期間	実施機関の種類	支援形態
ロビ野菜栽培技術拡張プロジェクト			ODA 支援（協力チーム派遣）
クロス・ボーダー・イニシアティブ・プロジェクト			日本の NGO 支援

5.4.2 インパクト評価の結果

(1) ロビ野菜栽培技術拡張プロジェクト

このプロジェクトは日本政府とマラウイ政府の共同資金で、JOVC/JICA と農務省によって 1998 年から 2003 年までの期間で予定されていたが、2006 年 1 月まで延長実施されたプロジェクトである。このプロジェクトは農務省によるデッサン農村開発プロジェクトの中に位置づけられている。プロジェクトの目的は野菜栽培による農民の自活を促進することを通じて、コミュニティの生活水準を改善することにあった。

このプロジェクトは販売価格が安くかつ季節的にしかできない野菜栽培、農家達同士の非協力、加工と販売、作物の多様化、病気による作物の質の低下といった問題に取り組むように設計された。

プロジェクト活動は、前半の零細農家に対するキャパシティービルディング、後半の貧困削減の二つの側面に分けられる。前半のキャパシティービルディングの部分では、まず農務省の職員達 12 名を日本で果物・野菜栽培、農協、販売、加工についてトレーニングした後、彼らはマラウイに戻りロビ野菜栽培協会の農家達にトレーニングを行った。農家達は生産計画、野菜と果物の生産、農場ビジネスマネジメントをトレーニングされた。また延長された期間を利用してデモンストレーションを通じた技術普及も行われた。これはプロジェクトが終わった後の視察でも見られたものである。後半の貧困削減部分は主に延長された期間を利用して、グローバル化、マラウイ貧困削減計画書と貧困の関連づけが行われた。

ロビ野菜栽培協会は 1998 年に創設、2000 年に登録された。そのメンバーは 1478 名からなり、その 77.94% は女性である。また協会は、農業をビジネスにする・家計の向上・輸送コストの低減・市場をより農家に近い物にするといったことを促した。

プロジェクトが当初から直面した問題点としては、市場活動能力・道路を中心としたインフラ整備・地方の電力化・市場情報の少なさが挙げられる。そしてプロジェクトの結果としては、2006年には貯蓄と信用の協同組合が設立され、既に首都であるリロングウェに市場のための出先機関・貯蔵庫用の土地を購入するに至った事が挙げられる。

また、下表は同プロジェクトの活動と成果を示したものである。

表 ロビ野菜栽培技術拡張プロジェクトの活動と成果

活動	成果
野菜栽培において農家の自活を促す	協会のすべての農家が適切な栽培技術を身につけた。しかし、協会員である義務と権利についての認識が十分でなく、これを達成する事が協会の自営の質を高める事につながると考えられる。
生産・加工・販売で農家達の協力を促す	協会を通じて協力しあうようになった。しかし、協会は特に販売面での、農家達との契約に関してまだ不十分である。
作物の多様化	協会は作物の多様化に取り組むようになった。このことがリスクを提言させる。
病気による作物の品質低下を削減する	協会は作物の病気を治療しうるようになった。
野菜生産物の販売の強化	協会は市場を見つける努力はしている。しかし、協会員達には販売・販売と販路の結びつけ・市場交渉能力といった技術が欠落している。

そしてプロジェクトの評価としては以下のような事が挙げられるが、評価の基準としては家計の財産、経済、政治、社会文化的影響を設定した。

- 1) ロビ野菜栽培協会の設立を導いた。協会はプロジェクトの終了後も機能し、投入物の入手や生産物の販売を容易にするなど零細農家が結集する事を可能にしている。
- 2) 日本の ODA による技術的援助が、農家の人々をより果物・野菜の栽培においてより知識的で技術的にした。
- 3) 純収入を増やし、家計レベルで財産を築くことができた。さらに家計レベルのみならず共同体レベルでも財産を生み出した。これは日本の ODA が使われた地域で家計が向上している事からも証明される。

- 4) 日本の ODA とプロジェクトが農村部にも雇用を生み出し、経済的に良くなった。
- 5) 自助努力の心を生み出し、貯蓄をする事が始まった。
- 6) 地域発展の中で周辺部に追いやられていたグループも統合するようになり、彼らの参加を向上させた。
- 7) 日本の ODA による支援が、協会のマネージメントとリーダーシップを改善させた。

このプロジェクトから得られた教訓は以下の通りである。

- ◆ 日本の ODA は農家達に財産を生み出した。財産の構築は持続可能な開発の始発点となるし、不利な人々により効果的な社会参加を生み出す事になる。
- ◆ 生産物の販売による生活の質の改善が食と住の改善をもたらした。
- ◆ 自然・身体的・金融・政治的財産を築くために更なる援助が必要だ。
- ◆ 交渉能力と起業能力なしに生産技術をつけることは零細農家をさらに脆弱なものにしてしまうので、ODA でそれを回避できる能力を付けなければならない。
- ◆ 生産物の質の問題は協会の持続可能性にとって重大なものであり、消費者の満足に見合うような生産物の質を確保するためにさらなる援助が必要だ。
- ◆ 過度に貧困状態にあるものにとっては財産を創り出す事にまだ障壁がある。
- ◆ 地方共同体は自分で持続可能な将来を生み出すことができる。
- ◆ 自然の財産は地方の持続可能な生活を生み出す。
- ◆ 人権アプローチに基づくエンパワメントは効果がある。
- ◆ 日本の ODA はマラウイのキャパシティービルディングと基金の創設にとって重要である。

(2) クロス・ボーダー・イニシアティブ (以下、CBI) プロジェクト

このプロジェクトは、マラウイの北部カロンガ地区で、ワールド・ビジョン・ジャパンの支援を得てワールド・ビジョン・マラウイを通じて行われた。プロジェクトの目的は選択されたハイリスクグループ（トラックドライバー、セックスワーカー、両替商、漁民）内の HIV 及び性感染症（以下 STI）率を低下させるところにあった。個別目標としては以下のものが挙げられる。

- 1) HIV/AIDS/STI と安全な性交渉の拡散と予防に関する知識の向上
- 2) コンドームの利用可能性・入手可能性・購入可能性を増加させる
- 3) STIs 治療法の模索と早期発見を増加させる

評価基準としてターゲット集団の知識・態度・行動を設定した。

CBI プロジェクトは、HIV/AIDS/STI の感染及び予防方法の知識を高めた。そしてハイリスク集団の好む HIV 予防方法も明らかになった。それは以下の通りである。禁欲、貞節、コンドームの使用、剃刀をシェアしない、処女と性交渉する（神話）、ボランティアカウンセリング・テスト（以下 VCT）に行き、パートナーが陽性か陰性かをみる。

さらに、HIV 感染を予防するためのライフスタイルの変化を生み出した。このような情報を広める手段として、同僚の教育係、ラジオ、病院と保健センターのスタッフが使用された。

このプロジェクトから得られた教訓は以下の通りである

- ◆ コンドームへの意識の高さにもかかわらず、ハイリスク組は婚外性交渉の際に、コンドームを使用していない。使用に向けてさらなる努力が必要である。
- ◆ コンドームの利用可能性のなさ、高いコスト、結びつけられた汚名というコンドームの使用促進を妨げる枠組みに取り組む必要がある。
- ◆ 両親や教師が HIV/AIDS/STI に関する情報の流布地域社会の中で役割を果たしていない。
- ◆ VCT センターがアクセス可能な地域にある事が重要であるという事
- ◆ 包括的な IEC への意識が HIV 感染に関して必要である。
- ◆ コンドームの使用に関する知識の増加のためのアドボカシー活動の必要性
- ◆ 貞節に基づくアプローチを取る団体の役割の重要性。目標とする宗教のリーダーや親に対する強く包括的な IEC への意識が必要である。
- ◆ 同僚の中から教育係を生み出すのは確実な方法であり、より多くの同僚教育係を生み出すためのトレーニングを施すべきである

ワールド・ビジョン・ジャパンによるマラウイへのサポートは効果的であった。HIV/AIDS はマラウイにおける主要な死因の 1 つであり、これを防ぐ事は生産能力を確保する事につながり、つまり貧困削減の効果的な手段となるのである。また、VCT は行動の変化を促進し、HIV の感染予防に貢献した。ワールド・ビジョン・ジャパンの支援が VCT のさらなる拡大と質の改善のための要求に応えるであろう。

より多くの日本の NGO の参加が持続可能な支援につながる。統治や人権に関するプログラムにもこのような NGO や CSO が含まれるように日本は支援の基盤をより拡大すべきである事を提言する。

5.4.3 結論

このプロジェクト評価から導かれる主な結論は以下の通りである。

- 高度に工業化した国である日本からの援助の量が期待されるものと比較した場合、十分ではない
- エンパワメントは長い目で見なければいけないものであり、包括的なアプローチが必要だ。具体的には、技術のみならず人権的なアプローチが必要だし、交渉能力も必要である。
- 生計の向上は他の要因に影響を受けるという事を考慮しなければならない。家計の財産構築は生計の向上に重要な要素である

- ICT の供給が市場活動に関する情報収集能力を高めるだろう。
- 日本のマラウイに対する ODA が具体的に増加していない。資金が少ないまま技術協力が主要な形式で行われているために、技術協力に対する疑問が持ち上がり、マラウイへの ODA の増加に対してパラドクスが生じている。日本の ODA に対する意識の欠如と市民社会の日本への関与がない状態の発展は憂慮されるべきものである。
- 技術協力は確かに重要だが、その技術を発揮するためにも、その技術を使用しうる道具を購入するための十分な資金を与えられることが必要である。
- 貧困者へのエンパワメントは多面的な側面を持つ。そのため人権に基づいたアプローチが有効となってくるだろう。
- 地方組織のネットワーキングが組織をより強固なものとする。ネットワークによる情報量の増加により。
- 日本はもっと他のステークホルダーと関わっていくべきだし、そのようにする事が日本の介在にさらなる価値を付け加える事になる。

日本の ODA を必要とする将来のための優先事項としては、以下が挙げられる。

- ◇ システム強化—技術協力を通じて商業など様々なシステムの強化が必要とされる。マラウイの富裕者層もこれに協力すべきである
- ◇ 人権、民主主義、政府—マラウイは政府の強化を必要としている。政府は持続可能な発展にとって必要不可欠なものである。
- ◇ 農業、水資源、漁業—生産のみならず、土作りのところも支援すべきである。また天水農業に頼らざるを得ないところがあるので、灌漑の整備も重要である。また、国際的な基準に見合うような質のものを作れるようにも支援すべきである。
- ◇ 教育—教育の改善は母体・幼児の死亡率を低下させる。日本は技術力が高いので高等教育の支援をすべきである。
- ◇ 技術—マスコミに対する技術移転を促進すべきだ。メディアは持続可能な開発のための強力なツールとなる。
- ◇ エネルギー—生産性を高めるためにも、エネルギー支援が必要である。また地方の電力化は都市と地方の格差の縮小の一助となる。
- ◇ キャパシティービルディング—日本の ODA は人的資源開発を優先すべきである。これは、人的資源は長期的な視点で見た場合、経済・社会開発や、国づくりにとって最も重要なものとなるからだ。また、そのためにも日本はマラウイの市民社会にアドボカシーとロビーイングの技術を伝えるべきだ。
- ◇ 市民教育—より情報を与えられた共同体はよりよい決定を下すことができるようになる。
- ◇ 貿易—農家がよりよい価格で販売できるように、ロビーイング活動を展開するといった貿易政策の指針改善のために日本の支援は使われるべきだ。
- ◇ 健康、HIV/AIDS—HIV/AIDS への意識を高める必要がある。それと同時に薬の配布や患者の栄養状態の改善にも取り組む必要がある。また技術協力を通じて、オー

ナーシップを高めることも必要である。

- ◇ サービス産業－様々なセクターでの技術移転や小規模の組立工場の導入がサービス産業強化の一助となる。日本は実際職業訓練で貢献している。
- ◇ インフラ整備－インフラ整備は経済・社会開発の必須前提条件である。
- ◇ 人権アプローチ－すべてのプログラムで人権アプローチが組み込まれるべきである。市民の声と説明責任を奨励し、ネットワーク作りとリンク付けを促進すべきである。
- ◇ 市民社会の持続可能性－市民社会の強化が日本の開発プログラムに更なる価値を付け加える。

上記の一般的な結論を基盤とした、長期・短期の両方の視点を盛り込んだ、選択したプロジェクトのインパクト評価による提言

1) 市場情報システムの構築

売り手にとっても買い手にとっても公平な取引を行うために、情報へのアクセスは重要であり、ICTを様々なプロジェクトにおいて供給するとともにその活用技術をトレーニングすることが重要である。またその機材を供給する事も重要である。

2) キャパシティービルディング

- 貧困者と周辺部に追いやられた人々へのエンパワメントを高める技術に応じるために、包括的なトレーニングを実施しなければならない
- 日本はマラウイに対する ODA において財産構築の概念を採用する事を考慮すべきである。なぜならこれは生計を向上させる確実な方法である。
- 多様なプロジェクトにおいても人権に基づいたトレーニング手法が強調されるべきである。このことが義務と権利のリンクを生み出す。
- プロジェクト終了後も持続可能性を維持できるようにするために、日本はもっと他の機関とリンクしなければならない。持続可能性は多様な集団から要求される情報と他の支援の関連づけによって達成されるであろう。
- 日本からの基金を最大限に活用できるようにするために、政府のキャパシティービルディングに乗り出すべきだし、そのプロセスに市民社会のキャパシティービルディングも含まれるべきだ。
- 市民社会による小さなプロジェクトをも日本は支援すべきだし、他のドナーと比較して技術移転においても、倫理的側面においても柔軟的になることが期待されている。

3) マラウイでの日本の ODA に対する意識

- 日本は自分自身のプロモーションに焦点を当てるべきだ。
- 影響力を行使して期待に応えるようにできるべきだ。この事は、地方の状況を考慮されずによくデザインされたプログラムにおいて当てはまる。

- 二国間関係においても日本がマラウイを支援する事が要求される。資源をより良く活用するためにマラウイのキャパシティービルディングが必要とされるし、マラウイは依然として多大な技術協力を必要としている。
- 4) 市民社会の参加
- 政府との間だけの狭い関係を放棄して、市民社会・NGOs・プライベートセクターの参加を始めさせるべきである。このようにすることがプロジェクトの実行を改善する事につながる。このように市民社会の日本の ODA への参加を高めるためにも、日本は市民社会との相互作用を始めるべきだ。
 - 他のドナーが行っているように政府との二国間関係に基づく基金のみでなく、市民社会のための基金を創設すべきである。このような基金は小規模のプロジェクトにおいて形作られうるであろう。
 - 市民社会に対して情報交流に対する支援を行うべきである。ICT の設備と接続可能性をサポートすべきだ。このようにする事で、市民社会組織が取り組む問題へのアドボカシーと関連づけられるであろう。

5.5 セネガル NGO による評価

5.5.1 評価の概要

セネガル NGO による評価は、地元の NGO であり ENDA-GRAF に評価を委託して実施した。

インパクト評価では、既存資料の分析と、プロジェクト・サイトの視察、プロジェクト関係者へのインタビュー、そしてプロジェクトの直接的受益者、間接的受益者となった住民に対するセミ・ストラクチャー・インタビューによるデータ収集を行った。

セネガルでは、ENDA-GRAF と TCSF 白書ワーキンググループによって、以下の 2 つのプロジェクトがケーススタディとして選定された。なお、(1)については、調査開始時に、在セネガル日本大使館および JICA セネガル事務所との協議を行い、特にプロジェクト対象地域でも展開されている PEPTAC (安全な水とコミュニティ活動支援計画) に関する意見交換を行った。(2)に関しては、ENDA-GRAF による NGO 設立者へのインタビューを中心に調査を行った。

(1) ティエス州、Taïba NDIAYE 村における農村開発事業

(2) ティエス州、Keur ISSA 村における本邦 NGO 「ダンカ・ダンカ」の活動事例

5.5.2 インパクト評価の結果

(1) Taïba NDIAYE 村における農村開発事業

Taïba NDIAYE 村は首都ダカールの北西約 100 キロに位置するティエス州にあり、住民の多くは農業と牧畜で生計を立て、一部は 1959 年に設立された国営の鉄鉱石工場で雇用されている。同村を取り巻く環境は厳しく、水不足に加えて人口増加による土壌劣化、低い就学率、劣悪な保健衛生、ジェンダー格差等が深刻な状況にあった。なお、同村は住民の連帯感が強く、村や住民が直面する諸々の課題に対処する試みがなされてきており、地方自治体へのロビーイング等も展開してきた歴史がある。

Taïba NDIAYE 村には、1981 年の無償資金協力による給水施設の新設を皮切りに、1999 年に第 2 の給水施設が設置された他、大使館の草の根無償で保健衛生（2002 年に診療所整備）、教育分野（4 教室の建設等）への支援も行われた。更に、2003 年から 2005 年にかけては、JICA により、PEPTAC プロジェクトの実証サイトとして農業・養禽分野の技術協力が実施された。また、JOCV も配置される等、包括的な農村開発事業が長期間にわたり実施されてきた。

地方給水プロジェクトの目的は、給水施設整備による対象村の生活水準の向上であり、保健衛生・教育分野への支援と併せた成果は、以下の通りであった。

- 1) 保健衛生：皮膚病、寄生虫など水の供給状況に左右される疾病の低下。現在は一人一日当たり 38 リットルの水へのアクセスが可能（WHO 基準は 35 リットル、プロジェクト実施前は 10 リットル）。なお、今後の課題として、妊産婦のケア体制の改善、救急車の増加や診療所の資金管理能力の強化が挙げられた。
- 2) 教育：学校の水道・トイレ建設による就学率の向上、女子児童の就学率の向上、大人を含めた識字率の大幅な向上。
- 3) ジェンダー：（上記と重複するが）長時間の水汲み・家事に従事していた女性・女子は、それぞれ識字教室や学校に通うことが可能になった。成人女性は、識字教室に通ったことで、マイクロ・クレジットを開始したり、経済活動を多様化できるようになった。

また、PEPTAC の一環として実施された技術協力では、女性グループによる野菜栽培と養禽プロジェクトを行い、収入向上と経済の多様化を試みた。

日本の支援（無償資金協力、技術協力、JOCV、草の根無償）による同村へのインパクトを整理したのが以下である。

- 経済面：女性グループは農業活動による収入を得るようになり、エンパワーメントにもつながった。
- 社会面：基礎インフラの整備により生活の不安定さが軽減された。
- 住民：生活改善により、同村での生活・定住を希望する住民が増加した。
- 組織化：インフラの管理を起点に住民の組織化が進展。女性グループの組織化も推

進。また、コミュニティの開発課題に前向きに対処する環境を作り出した。

➤ 政治面：援助の受益者という受身の体制からの脱却。

以上、開発支援事業のインパクトに焦点を当ててきたが、Taïba NDIAYE 村の開発プロセスにおいて、重要な役割を果たしているのが住民参加型の水利用者管理組合(ASUFOR: Association des Usagers des Forages)である。当初、給水施設の維持管理は、設置の翌年(1982年)に活動を開始した利用者管理組合に委ねられていたが、利用者の組織化を通し住民の組織化が進み、1998年に設立された ASUFOR が管理組合の責務を引き継いでからは、給水施設の維持管理のみでなく、同村における開発事業をも担うようになった。また、ASUFOR は、水料金支払いに収入印紙制度を導入し、得た収益を公共の事業に投資しているが、徴税が困難な農村地域において画期的な取組である。

このように、様々な開発課題に対し、外部からの援助に依存するのではなく、自らもイニシアティブを取って開発支援事業を補完する試みが数多くなされている点は非常に興味深い例であり、冒頭にて指摘した同村での連帯感の強さがその背景にあると考えられる。しかし、かかる事情を踏まえると、本事例の他地域への適用可能性については難しい点が指摘されている。

最後に、今後の課題であるが、日本の支援と同国の開発計画との整合性については概ね取れているものの、他機関との調整・連携が必要な部分があることが指摘されている。例えば、農業・牧畜に主軸を置いた地方開発戦略(PAPASTI)は、制度面・資金面への協力も含むイスラム開発銀行の支援により実施されているが、Taïba NDIAYE 村における事業は PAPASTI の枠外で行われているため、PAPASTI との連携により同村における活動を拡充させることができるだろう。

また、地方開発庁 (ARD: Agence Régionale de Développement) が設置しているティエス州のマイクロ・クレジット支援基金 (600 百万 FCFA) を、Taïba NDIAYE 村の女性グループが活用できるよう橋渡しをすることも可能である。また、同様の活動を実施している他 NGO との連携により、Taïba NDIAYE 村での活動とのシナジーを高めることができるだろう。

(2) Keur ISSA 村における NGO「ダンカ・ダンカ」の活動

現地ウォルフ語で「ゆっくり、少しずつ作る」という意味のダンカ・ダンカ (Danka.Danka) は、1996年に日本人女性により設立された。当時フィリピンに在住していた設立者は、セネガル南部における武装紛争と住民の困窮を目の当たりにし、住民が連携し自らイニシアティブを取るための支援を行うことを決意した。現在、ダンカ・ダンカはコルダ州の Sinthiankundara 村(2000年～)とティエス州の Keur Issa 村 (2002年～) で活動を行っている。

ダンカ・ダンカの支援対象は女性および青年であり、対象地域のニーズに沿った支援を

行うことを目的としている。Sinthinakundara 村では、楽器ジェンベの材料となる Dimb の植林活動を行い、次いで Keur Issa 村でも同様の活動を予定していたが、村の若者との対話により、Dimb は対象地域において成長が難しく、更に Keur Issa 村は都市化の影響により農業活動が廃れ、収入を得る道が少なくなっていることが分かったため、より中期的な視点から活動を行うこととなった。

Keur Issa 村では、既存の女性グループおよび青年の活動に対し、染色や木工細工に関する職業訓練、識字教室の開催とマイクロ・クレジットの供与を行っている。染色は女性グループ 15 名を対象とし、現地ウォルフ語を教える識字教室は女性 30 名を対象に読み書きと計算を教える他、識字教室の担当者の知識の向上にも貢献している。木工細工は、失業中の若者 8 名を対象としている。マイクロ・クレジットは、染色および木工細工を対象に、利率 15%、返済期間 6 ヶ月の条件で貸付を行うこととし、これまでに木工細工の講師である若者 2 名がそれぞれ 15 万 FCFA の貸付を受け、職業訓練を実施している。一方、染色を行う女性グループは、貸付条件が厳格であることを理由に、マイクロ・クレジットの供与には至らなかった。

ダンカ・ダンカをはじめとする本邦 NGO が直面する課題として、日本国内での活動資金の確保が困難であり、特に、小規模な NGO ほど厳しい状況に置かれている。他ドナーに比べ、日本政府は、二国間協力を选好し NGO を通した支援を行わない傾向があるといえる。

また、セネガルにおける NGO 登録に必要な資格要件（資金、活動内容、技術力）を満たすことが難しい点も指摘されている。これらの制約の中で、ダンカ・ダンカの活動は、日本の市民社会による協力が、二国間協力ではカバーできない分野を補完し、日本の国際協力を拡充することができる好事例であると言える。これらを踏まえ、ダンカ・ダンカに対しては、住民への権限委譲をより進め、地方自治体や他 NGO の活動との連携を行うことにより、ダンカ・ダンカの支援により得られた知見や経験の地域への浸透を図ることを提言する。

5.5.3 結論

二つのプロジェクトの評価に基づいて、以下の提言を取りまとめる。

- (1) 国・地方の開発機関や、他ドナー、NGO 等との連携強化
- (2) 農村開発事業の 1 コンポーネントとしてマイクロ・クレジット支援を含める
- (3) 本邦 NGO への支援の拡充

5.6 マリ NGO による日本の援助政策へのコメント

5.6.1 概要

マリにおいては、日本の支援に関する知見を有し、現地 NGO として活動とするマリ人コンサルタントのディアワラ氏に、日本の二国間協力および NGO の活動に関するコメントの

作成を依頼した。事例は、二国間協力による主要プロジェクトと、現地で活動する NGO の中でも、農村開発支援を長期的に行っているカラに焦点を当てている。以下では、主にプロジェクト成果と今後の課題につき簡潔に紹介する。

5.6.2 二国間協力へのコメント

(1) 食料増産援助(1980～2000年)

資機材の売却による積み立て資金は、農業増産プロジェクト支援に回ることとなっているが、マリにおける農業増産プロジェクトの大半は、当制度の枠内で実施が難しく、資金の有効な活用には至っていない。

(2) ノンプロ無償

商品借款の形態で供与され、穀物 8500 トン相当を農村地帯に配布。この穀物は既にマリ国外では購入されていない品種であり、マリの農産品と競合することもなく、有用であった。

(3) 教育分野

教育セクタープログラム (PISE : Programme d'Investissement Sectoriel de l'Education, 1996 年～2006 年) の枠内で、バマコ、クリコロ、セグ、シカツ、モプティ等での小学校建設 (892 教室、トイレ 295 箇所等) が実施された。セクタープログラムへの日本の支援は高く評価される一方、小学校建設のコストが非常に高いのが課題とはなっているが、施設がしっかりしているとの評価もされている。なお、フェーズ I の評価では、施設の維持が不十分であり、生徒の健康改善に資する「ソフト・コンポーネント」が追加されたが、フォローアップがなかったため、当初の目的と達成しなかった。

教育分野における日本の支援は小学校建設に限られ、高等教育、職業訓練、インフォーマル教育等への関与がないが、マリの経済・地理的環境に鑑み、農業・牧畜の専門学校が必要であり、日本はかかる分野への支援を行うべきである。

(4) 地方給水プロジェクト(1993年～2006年)

カイェ、セグ、モプティ等での給水施設建設により、衛生環境に起因する疾病が低下し、農村女性の労働が軽減された。

(5) セグ地方砂漠化防止プロジェクト(2000年～2005年)

給水施設を中心に、識字教室や植林、穀物銀行やマイクロ・クレジット等包括的な農村開発事業を展開。本プロジェクトにかかるマリ側の評価は実施されておらず、今後の評価作業が必要である。

(6) 在セネガル日本大使館による草の根無償

住民や NGO を対象とした草の根無償により、教室建設や資機材供与、診療所建設等が支援されており、かかる支援は好事例である。但し、マリには日本大使館、JICA 事務所がなく、マリの NGO にとって日本の援助へのアクセスは困難であるため、かかる状況の改善が課題である。

一般に、日本の支援は、マリの優先課題である教育や水等の分野をカバーしており、両国の定期的な政策協議の開始、協力隊の派遣等から、今後の支援にさらに期待が持てるだろう。

5.6.3 NGO へのコメント

マリで活動を行う日本の NGO は、サヘルの会、マザーランド協会、笹川グローバル 2000、カラがあるが、ここでは、長期的に農村開発事業を展開しているカラの活動に焦点を当てる。

カラは、1994 年以降、クリコロ、シカツソ、モプティ、セグ、バマコにおいて、農業、植林、女性の地位向上、保健、職業訓練と識字教育等、包括的な農村開発事業を行っている。

このように、カラは、貧困削減、感染症や砂漠化防止など、マリの直面する開発課題に対応する活動を行っており、過去 12 年間の活動は 147 村に及び、対象住民はおよそ 11 万人にのぼる。年間の活動予算は最低でも 120 百万 FCFA であり、マリの社会・経済開発に与えたインパクトは大きい。具体的には、対象地域における児童（特に女子児童）の就学率は 35% から 70% に向上し、大人の識字率も改善が見られ、現在は大半が現地語での読み書きが可能となった。また、住民は環境対策の重要性にも目覚め、植林を行うと同時に、無計画な伐採を禁止するようになった。

このような目覚ましい業績があるにも関わらず、カラの活動はマリ国内で十分に知られていないのが残念である。カラの活動は貴重であり、日本政府の支援に値するものである。

5.6.4 結論

日本の支援はマリ国内で大きく報道されることが少ないため、国民が日本の支援を正當に評価し、感謝する機会が限られているのは残念なことである。

また、日本大使館がマリに存在しないため、現地 NGO や住民組織が日本の支援にアクセスするのはかなり困難である。

現在、マリでは地方分権化が進展しており、農村地域のニーズに呼応した支援を拡充することが今後も望まれる。

かかる状況の中、協力隊事務所の設置を契機に、マリと日本との協力が再活性化されることを期待する。

5.7 アフリカ NGO 評価から得られた課題と教訓

(作成中)

第 6 章 TCSF による評価

第 6 章では、本市民白書第 2 号の第 1 章から第 5 章までの分析結果に基づいて、日本の対アフリカ政策、日本の ODA 事業、日本の NGO によるアフリカ開発活動が、アフリカの貧しい人々の生活をよくすることに役立っているのか、効果的に行われているのかについて、以下の 7 つの視点から評価を取りまとめる。

6.1 日本の対アフリカ政策は、アフリカの貧しい人々の生活をよくすることに役立っているか。

- ・ TICAD 開催やアフリカへの ODA 増額など、アフリカ重視の姿勢は評価できるが、政策レベルでの意思決定に留まっている。
- ・ アフリカや日本の国民や市民社会に、TICAD や ODA 事業の成果などは、理解されていない。
- ・ 国益重視、貿易関係、外交関係重視の ODA 配分。貧困レベルと ODA 配分に相関関係がない。

6.2 日本の ODA 事業による成果は、アフリカの貧しい人々に到達しているか。

- ・ 農業・農村開発や教育開発プロジェクトにおいて、住民に直接働きかけ、生活改善や生計向上を目指すプロジェクトが実施されるようになった。
- ・ ただし、まだプロジェクト数は限られており、複数分野にまたがる総合的アプローチも限定的に展開されているだけである。行政官を直接の対象グループとするプロジェクトが多い。
- ・ また、住民に直接働きかけるとしても、技術協力プロジェクトの援助形態では、コストが高く、対象地域も限定されることから、効率性に問題がある。
- ・ アフリカの人々がエンパワーメントされ、持続的開発を行うことを支援するための組織強化や制度整備、マイクロファイナンス導入などを目指す事業はまだ限られている。

6.3 日本の NGO によるアフリカでの活動は、アフリカの貧しい人々の生活改善や生計向上に役立っているか。

- ・ アフリカの人々のやる気に応じて、彼らを主体とした形で、生活改善や生計向上のためのプロジェクトが実施されている。
- ・ 現地のリソースや技術を活用し、長期に亘って、総合的なアプローチが展開されている。
- ・ 対象地域では、住民や女性グループによる生計向上や生活改善のための自立的な動きが生まれている。

・アフリカ開発における日本の NGO 活動は、NGO メンバーの努力により着実に上げられているが、NGO の資金面や運営面の問題、活動が地域限定型であること、日本の国民の支援が得られていないことなどから、アフリカにおける開発全体から見るとその成果は限られている。

6.4 日本の NGO が、アフリカ開発の活動を行う上で、日本の ODA による支援は適切に行われているか。

- ・ NGO を通じた ODA 事業の割合は、他の二国間援助国に比べて低い。
- ・ NGO 支援の援助形態が限られており、アクセス方法も分かりにくい。
- ・手続きが複雑であったり、単年度で予算が区切られたり、資金提供に時間がかかるなど、NGO の活動スケジュールにマイナスの影響を与えることがある。
- ・ NGO に対する運営面や技術面での研修は限られている。

6.5 アフリカの NGO が、コミュニティ開発活動を行う上で、日本の ODA による支援は役立っているか。

- ・日本の ODA の情報はあまり知らされていない。TICAD も知らされていない。
- ・草の根・人間の安全保障無償資金協力が唯一アフリカの NGO が活用できる日本の援助形態である。
- ・草の根無償資金協力については、他国の NGO 支援より、手続きが比較的簡単で活用しやすい。しかし、件数が限られており、運営資金がカバーされない、予算使用が 1 年間に限られる、技術的支援が得られない、選定のプロセスが不透明などの課題もある。
- ・JICA の技術協力プロジェクトなどでは、現地 NGO は活用されていない。
- ・現地 NGO に対する研修プログラムは提供されていない。

6.6 日本の対アフリカ政策には、アフリカや日本の国民や市民社会に、参加の機会が与えられているか。

- ・TICAD プロセスにはオブザーバーとして参加。
- ・しかし TICAD 開催へ向けての調整や準備会合などには、外務省から積極的な参加は求められない。
- ・日本の対アフリカ政策や、アフリカでの支援事業計画作成、個々のプロジェクト形成などの意思決定の場には、アフリカや日本の市民社会は参加できない。
- ・NGO との連絡会議があるが、まだ儀礼的なイベントに留まっている。

・ ODA 評価については、結果は公表されているが、評価のプロセスに参加したり、評価結果に対するコメントを提供する機会は与えられていない。

6.7 アフリカや日本の市民社会、或いは NGO は、アフリカの貧しい人々の生活をよくするために、効果的・効率的な活動を行っているか。

- ・ 単独での活動が多く、連携が行われにくい。ネットワークも構築されにくい。
- ・ NGO 自体の人材、資金、運営体制に課題が多い。
- ・ アドボカシー活動が十分に行われていない。
- ・ 日本やアフリカの国民への働きかけも十分に行われておらず、支援が得られていない。

第7章 提言

これまでの分析を踏まえ、TCSFでは、日本の対アフリカ政策と、日本の市民社会に対して、以下を提言する。

7.1 TICAD IV開催へ向けての提言

- ・アフリカと日本の市民社会の正式参加を
- ・アフリカ側の組織を、TICADの主権者に

7.2 日本のODAによるアフリカ開発協力の拡充へ向けての提言

- ・アフリカへのODA額の増額を
- ・アフリカ連帯基金の創設
- ・対アフリカ政策の意思決定の場への市民社会の実質的参加を
- ・日本ODAで、日本・アフリカ市民社会と協同の農村総合開発パイロット計画の実施を

7.3 アフリカと日本の市民社会のネットワーク構築と活動強化へ向けての提言

- ・TICAD開催や、日本の対アフリカ政策の改善へ向けて、アフリカと日本の市民社会ネットワーク構築へ

読者のできることへのヒントの提案

白書3号への課題、ステップ（あとがき）

添付資料

添付資料 1

JICAによる農村・農業開発の実施方針

2003年9月に開催されたTICADIIIでは、2008年までの日本の対アフリカ援助の基本方針が明らかにされ、農業・農村開発分野は「食料・農業・農村開発」として、支援の基本方針の一つである「経済成長を通じた貧困削減」の下に位置づけられた。「食料・農業・農村開発」については、以下の具体的な支援方針が表明された。

- 農業政策策定支援（農業政策策定支援）
- 食料生産性の向上（研究・普及活動強化）
- NERICA イニシアティブ（ネリカ普及支援）
- アフリカの住民の自助努力による持続可能な農村開発（小規模農村開発支援）
- 飢餓への緊急的な対策（食料安全保障の確保）
- 砂漠化対策（砂漠化防止対策）
- ODAによる零細企業育成・インフォーマルセクター振興（零細企業振興）

上記基本方針は、JICAの農業開発・農村開発の3つの開発目標である、①持続可能な農業生産、②安定した食料供給、③活力ある農村の振興と整合する。TICADは、日本のアフリカ支援の柱であることから、上記方針は、アフリカにおけるJICAの農業・農村開発の協力方針とする。以下に、7つの方針に沿って、JICAの農業・農村開発協力を整理する。

農業政策策定支援、食料の安全保障の確保、小規模農村開発支援及び研究・普及活動強化は、アフリカ共通の開発課題であり、ネリカ普及支援は、稲作国を対象に、日本が比較優位を有する技術と経験をもって実施する開発課題である。砂漠化防止対策は、植林事業を単体で実施するのではなく、砂漠化に晒されている最前線の地域の農村開発を、住民参加型で行うことによって砂漠化の進行を阻むことを目指す。零細企業振興は、農産物加工を中心とした地場の零細企業の育成を支援するものである。

近年のアフリカでは、ガバナンス改革の一環として、地方分権化政策が推進されており、農業分野を含めた公共サービスの提供や開発事業の実施が、地方政府を通じてなされる体制に変化しつつある。従来、アフリカの地方政府は、必ずしも公共サービスや開発事業の実施権限・責任を負ってこなかったこと、また財政的に脆弱であったことから、地方政府の事業実施経験・能力は極めて限られている。農業・農村開発事業の協力成果の持続性を図るためには、住民側の能力強化だけでなく、行政機関の能力強化が不可欠だが、今後、農業・農村開発事業を推進していくに当たっては、地方分権化の状況とカウンターパートとなる地方政府の能力を、十分に見極める必要がある。

各方針の具体的な取り組みは以下のとおり。

(1) 農業政策策定支援

農村の生計向上を図るには、農村開発と農業開発が相乗効果を生むような開発計画をデザインする必要がある。さらに、協力の成果を面的に拡大するためには、政策策定、制度構築への支援を行い、農民が、直接的、間接的に行政サービスを広く享受できるよう、行政への積極的な働きかけが必要である。

政策策定支援には、土地政策、金融・信用政策、生産物価格政策、食料備蓄政策など、これまでの日本の協力においては、あまり関与してこなかった課題が多い。このため、政策対話、ドナー会議等を通じて最新情報の収集に努めるとともに、政府の施策や他ドナーの支援を補完するような、日本の経験を踏まえた提言を行っていくことが重要である。例えば、現在、JICAでは、タンザニアにおいて農業セクターの政策策定支援協力を実施している。今後は、現場の技術の強みを生かしつつ、アフリカにおける有力ドナーとして上流の政策策定支援にも取り組み、バランスのとれた総合的な協力を目指していく方針である。

(2) 食料安全保障の確保

アフリカにおける安定した食料供給のひとつの鍵は、水の確保である。天水に依存した農業形態では、降雨量の不安定さに翻弄され、積極的な農業への投入は控えざるをえない。このため、従来より、JICAでは、灌漑開発を中心とした協力を、タンザニア、ケニア、ガーナ等で実施してきた。タンザニアのキリマンジャロ農業開発や、ケニアのムエア灌漑開発は、プロジェクト対象地域外にも、灌漑による水田稲作の技術が波及・定着しており、地域の食料安全保障の確保に大きく貢献している。

1990年代以降は、開発・維持管理経費がかさむ大規模灌漑開発案件は、援助実施機関から敬遠され、住民参加による小規模灌漑開発が見直されるようになった。JICAでも、例えば、マラウイにおいて、外部からの投入を想定しない、現地にある資材（石、木の枝等の自然物）のみを使用した小さな堰を住民主体で建設し、乾期の灌漑用水を確保できるよう、2006年より小規模灌漑プロジェクトを開始し、3年後の全国展開を目指している。

しかし、住民参加型小規模灌漑開発だけでは、国全体の食料生産に必要な水を確保することは困難である。既存灌漑施設のリハビリを低コストで行うことや、水資源ポテンシャルの高い湧き水の豊富な地域や湿地帯において、施設建設費を低く抑え、メンテナンスも住民主体で可能な規模の開発も、同時に進める必要がある。また、雨水を利用するウォーター・ハーベストを組み合わせる等、水資源の有効活用を図っていくことも必要である。

灌漑開発と並行して、優良品種の導入、栽培管理、収穫後処理、流通、マーケティング等の課題にも取り組む必要があるが、すべてを日本の協力でカバーできないため、CGIAR¹¹（国際農業研究協議グループ）傘下の国際農業研究センターや、他ドナーとの連携のなかで、総合的なアプローチを目指していく方針である。飢饉時の食料備蓄の偏在も大きな問題となっており、食料備蓄情報の共有や流通網の整備も重要な課題である。

¹¹ Consultative Group on International Agriculture Research

農業の機械化については、まずは農機具の改良（手押し除草機、足踏みポンプ、足踏み脱穀機等の導入）や、畜力の導入等、現地の技術レベルに合わせ、徐々に現地で簡易に維持管理が可能な小型機械（ハンドトラクター、精米機、製粉機等）を導入することも、慎重に選択する必要がある。

(3) 小規模農村開発支援

自給的農業を営んでいる農村地帯では、一般的に安全な水、医療保健、基礎教育等の公共サービスへのアクセスが限られていることが多く、生活必需品、農業生産資材の定期購入や農産物の適正価格での販売も困難な状況にある。新規雇用先も、極めて限られている。このため、人間の安全保障の観点から、まずは身近な生活改善から取り組み、漸進的に現金収入への方向へと、地域の学習速度に合わせた開発が必要と考える（キャパシティ・デベロップメントの推進）。こうしたプロセスのなかで、新たな農業技術、知識が地域に導入され、定着していくことになる。このためには、当該地域の住民が、その技術、知識に関する基本的な理解と、自らリスクを負って導入に踏み切れる村落の社会関係資本（ソーシャルキャピタル）が、ある程度整っている必要がある。

このように小規模農村開発においては、農民の生計向上を目的に、基礎教育、識字教育の改善、安全な水の確保、身近な衛生改善などを含めて、総合的に行っていく必要がある。同時に、旱魃等の自然災害に対するリスク・マネジメントを内包させ、住民参加による地道な開発のアプローチが、気候変動による旱魃や洪水で消失することがないように、農外収入の確保、食料の長期保存法の改善、集落近くでの植林等、リスクを軽減する取り組みを組み合わせるものが重要である。JICAでは、現在、ザンビア、ケニア等において、これらの小規模農村開発を支援している。

小規模農村開発の方向は、外部からの資材、技術、制度の安直な導入は避け、農民の声を反映した、協力地域の農村社会の持つ潜在的な活力を引き出す形の「地域営農システムの新たな構築」を目指す。特に地力低下地帯では、アグロフォレストリーの再評価を行い、低投入中収入を目指す。しかし、地域の伝統的な知恵やアグロフォレストリーだけでは、解決困難な課題も多く、小規模村落電化に自然エネルギー（太陽光、風力）を活用する等の技術的試行錯誤は奨励されるべきであろう。

農民間の情報の共有、コミュニケーションの強化のため、地域の学校やヘルスポスト（診療所）をコミュニティセンターとして活用し、生産物を学校給食への出荷や栄養改善のセミナー等に結びつけ、地域の食料供給セーフティーネットを構築する等の努力も人間の安全保障の観点から推奨されている。その際、地域でより貧しい人々、ジェンダーに配慮したきめ細かい対応が必要である。このためには、技術協力プロジェクト、開発調査及びボランティア事業の連携をいっそう図っていく必要があると考える。

(4) 研究・普及活動強化

従来型の研究・普及プロジェクトでは、試験研究機関で開発した技術を、普及員により農民へ移転する方式が主体であったが、学術的にすぐれた品種、栽培技術が必ずしも農民に受け入れられたわけではなかった。

この反省を踏まえ、エチオピアの農民支援体制強化計画（2004.7.16～2009.7.15）では、FRG（Farmers Research Group）という農民グループを組織化し、農民の圃場を活用して試験研究を行い、農民のもとで、農民の意見を聞きながら技術開発を進めるスタイルをとって協力を進めている。技術開発が終わった段階で、「普及の目処がついている」状態が達成されるという、農民参加型の研究普及手法を取り入れた。普及活動も普及員のみが担うのではなく、農家圃場に周辺の農民を集めて実施するオン・ザ・ジョブの Farmer to Farmer の研修を組み入れている。品種の選抜から点滴灌漑技術の導入に至るまで広くカバーしており、今後の研究・普及事業の中心としていく方針である。

(5) ネリカ普及支援

アフリカにおける「低生産性」の悪循環を打ち破り、安定した食料供給と活力ある農村の振興のためには、技術的には、主要穀物の生産性の向上（単位収量の増加）に取り組む必要がある。ネリカ普及支援は、日本が得意とする稲作技術をベースに、ウガンダ、ベナンをモデル国にし、安定した食料供給、活力ある農村の振興を目指し、西部及び東部アフリカの稲作国を中心に広域的に展開を図ることを目指すものである。

ネリカの品種開発・普及には、①育種、②試験研究・実証、③種子増産、④普及の4段階がある。育種の段階は WARDA（西アフリカ稲開発協会）で育種されたアフリカ稲とアジア稲の種間交雑品種を用い、JICA の協力は第2段階からスタートし、現在、第3段階の種子増産に入ろうとする段階である。国内では JIRCAS（国際農林水産研究センター）と技術的連携を行い、国外では WARDA に加え、UNDP、FAO、IRRI（国際イネ研究所）等と密接な連携を取りながら事業を実施している。

協力にあたっては、アジアにおける緑の革命の3要素であった「高収量品種＋灌漑＋肥料」のベストミックスを基本的な技術開発の方向とする。しかし、アジアとアフリカでは降雨量、蒸散量、土壌等の自然条件が異なり、農民の組織化レベルの違い、そして開発資金に絶対的な不足があるため、技術的ベストミックスが必ずしも農村社会に受け入れられ、持続性のある協力になるとは限らない。このため、農業普及を念頭においた試験研究、技術開発が重要と考える。これまでの中央集権的な政策的支援がうまく機能してこなかった経験を踏まえ、持続的な開発の規模とコストに配慮し、農民に一番近いところに位置する農業普及を含む地方行政を巻き込むことを重視する。

(6) 砂漠化防止対策

TICAD IIIでは、環境と調和した持続可能な農業技術の確立や、地域住民と地方行政の参加を得た社会林業や植林の推進を通して、砂漠化防止に取り組むことがアフリカの農村開

発の重要事項と位置づけられた。JICA は約 20 年間に亘り、サヘル地域を中心に砂漠化防止に取り組んできたが、サヘルのような砂漠化の進行が懸念される地域では、「砂漠化防止は、そこに住む住民自身によって成し遂げられるもの」であるとの認識のもと、地域住民自身に取り組む生活改善や生計向上活動のなかに、土壌保全や砂防林を組み合わせたアグロフォレストリーなどの自然資源保護活動を取り入れ、砂漠化防止と人間の安全保障の双方に配慮した協力を実施している。現在、ニジェール、マリ、モーリタニアで砂漠化防止に取り組んでいる。

2005 年 10 月にケニアで開催された「砂漠化対策条約第 7 回締約国会議」では、住民主体の持続的な村落開発を目指す「マリ国セグー地方砂漠化防止村落開発計画調査」の進捗状況を発表し、大きな期待が寄せられた。

砂漠化防止対策は現在、二国間協力により実施されているが、気象変動、遊牧民の移動と定住化等と砂漠化全体の進行を地域としてモニタリングしていく必要があり、今後、国際機関とアフリカ全体の砂漠化防止と農村開発に関し、いっそうの連携が必要となる。

(7) 零細企業振興

JICA では、地場産業の振興を目的に、農産物加工を中心に、衣料・繊維、澱粉・油性製品等を含む零細製造業の育成を支援している。ガーナ、マラウイでは日本の一村一品運動の経験を活用した、地域の生産者グループを対象に、製品の品質向上、安定生産による販路の拡大と収入の向上を目指した協力を展開している。

(以上、JICA 農村開発部による)

添付資料 2

海外青年協力隊のもつ市民社会活動へのポテンシャル

(1) 背景と活動実績

JICA 事業のボランティア事業の柱である青年海外協力隊（JOCV : Japan Overseas Cooperation Volunteers、以下「JOCV」）は、1965 年（昭和 40 年）4 月に設立¹²された。その事業の目的は、「開発途上地域の住民を対象として当該開発途上地域の経済及び社会の発展又は復興に協力することを目的とする国民等の協力活動を促進し、及び助長する」ことであり、その基本姿勢は、「現地の人々と共に」である。つまり、受入国の人々と共に働き、相互理解を図りながら、彼ら彼女の自助努力を促進させる、ことである。

2005 年度には 40 周年を迎え、83 ヶ国に累計 27,767 人（男 16,418 人、女 11,349 人、2006 年 7 月 31 日時点）が派遣された¹³。現在、76 ヶ国、2,382 名（男 965 名、女 1,417 名）が派遣中である。JOCV の協力分野は、農林水産、加工、保守操作、土木建築、保健衛生、教育文化、スポーツの 7 分野、約 140 種類である。

近年、理数科教師等に加えて、村落開発普及員、青少年育成等の、技術・スポーツ系以外のいわゆる「ソフト系の派遣数」が顕著になっている。この傾向は、2006 年度の職種別要請情報にも見られる。この情報で、50 名以上の要望分野は、理数科教師 185 名、小学校教諭 106 名、村落開発普及員 90 名、養護 60 名、幼児教育 50 名であった。また、地域別募集数では、アフリカ 531 名、中南米 389 名、アジア 292 名、大洋州 111 名、中近東 77 名となっており、アフリカからの要望が最も多い。

JOCV 派遣は、「個別派遣」と「グループ派遣」とに分けられる。後者は通常「チーム派遣」と呼ばれ、「共通の目標達成に向けて、同一或は異職種の隊員を複数派遣する形態」である。さらに、技術プロジェクト、無償資金協力等との連携による「プログラム派遣」の可能性が検討されている。

(2) JOCV 活動の現状と課題

JICA 報告書「特定テーマ評価 ボランティア事業（青年海外協力隊）」（平成 17 年 12 月）によれば、調査対象国（マラウイ、バヌアツ、ホンジュラス）でのアンケート調査等の分析結果から、JOCV 活動は、以下のように整理される。

視点 1：開発途上国・地域の経済及び社会の発展または復興への寄与

- 2) ニーズとの合致：JOCV 派遣重点分野は、相手国の開発計画や PRSP 等の開発課題・

¹² JOCV の基本情報は、JICA ホームページの <http://www.jica.go.jp/activities/jocv/about/circumstances.html> を参照。

¹³ 累計隊員数は、一般隊員、シニア隊員、短期緊急派遣隊員を含める。

重点分野と合致している。また、JOCV の草の根的協力を反映して地方や農村での開発ニーズにも対応をしている。

- 3) JOCV 隊員自らの評価：活動には 4～5 割の隊員が満足し、JOCV 参加には 8 割以上が満足している。
- 4) 相手側の評価：隊員活動の認知度は概ね高く、活動への評価も高い
- 5) グループ派遣：隊員間の連携や補完により、目標の達成が図られる。しかし、活動の自由度や時間の制約があり、人間関係で悩むこともある
- 6) JOCV の特徴と課題：コミュニティでの草の根活動が特徴。隊員の語学力、要請から派遣までの長い時間、派遣のタイミング、活動の継続性、JICA 事務所の支援体制が課題

視点 2：ボランティア経験の社会への還元

- 1) 帰国隊員は、経験の社会還元の必要性は認識
- 2) 多くの帰国隊員が、隊員活動や任国に関する紹介活動を行っている
- 3) また、異文化を学ぶや外国人との交流等の個人レベルでの社会還元を行っている
- 4) しかし、ボランティア活動等の人材的な社会への貢献は限られている（2 割）

日常的な生活での帰国隊員の社会還元は非常に意味があるが、静かな社会還元であるといえる。他方、人材的な社会貢献は、動的な社会還元であるといえる。帰国隊員の積極的な社会貢献として、海外災害時での支援金や物質提供、そして現地での活動等の帰国隊員のボランティア活動が求められている。

しかし、近年、帰国隊員の OB/OG の会への関与が少なくなっていると言われている。まず、OB/OG の会の JOCV 候補生や隊員、帰国隊員への支援を地道に行うことにより、その関与が深まっていくと思われる。また、派遣前訓練期間中に帰国後の社会還元についての見識を深めるような研修等を行うことも必要である。

(3) 帰国後の活動(国別及び職種別)

青年海外協力隊事務局の帰国隊員に支援に加えて、「小さなハートプロジェクト」等を支援している(社)協力隊を育てる会、「災害支援」や、「JOCA まごころ基金」を行っている(社)青年海外協力協会(JOCA)によって、帰国隊員のボランティア活動の促進支援が行われている。さらに隊員 OB/OG (OV)として、県別隊員 OB/OG、派遣国別隊員 OB/OG、職種別隊員 OB/OG が挙げられる。各県別隊員 OB/OG は各県での国際交流等を行っている。

派遣国別隊員 OB/OG としては、日本マラウイ協会¹⁴、ワスワヒリの会(タンザニア)、ヨルダンネットワーク等の 19 カ国を対象にした会が設立されている。職種別としては、幼

¹⁴ マラウイ派遣中の隊員活動を支援する「ウォームハートプロジェクト」を実施されている。これまで教室建設、図書館の蔵書寄贈、等の 3 件の支援が行われた。

児教育ネットワーク（1992年、青年海外協力隊保育士・幼稚園教諭OB/OG会¹⁵、NPO法人EVAA（都市計画・建築関連OVの会）¹⁶、WAA（帰国女性隊員の会）、体育・スポーツ帰国隊員の会、JOCV看護職ネットワーク、JOCV日本語ネット、開発教育を考える会、青年海外協力隊柔道OB会の8職種別¹⁷の会が設立され、活動を行っている。

(4) 今後の課題

JOCVが今後取り組むべき課題は、「帰国隊員の社会還元」であろう。帰国隊員の累計は件数は27,000人を超えており、その活動・活用により、アフリカと日本との市民社会王流をはじめ、国際貢献に大きく寄与できる潜在力を抱えている。しかし、現在、彼らによる国際協力でのボランティア活動・活用は、非常に限られている。

国別や職種別OB/OGの会は、関連情報の提供、会員の交流と情報交換、国際交流支援については活動が行われているが、財務基盤及び人的資源の脆弱性を反映してか、具体的な国際協力は非常に限られている。ほとんどのOB/OGの会は事務所もなく、事務処理面で課題を抱えている。例えば、ホームページは開設したものの、その更新を2000年、或いは2004年から行えていないという組織もあった。

ほとんどの会員は仕事を抱えながらのOB/OGの会の活動であるので、金銭的な支援や短期間やスポット的な国際協力は可能であるが、中長期にわたる国際協力は難しい。したがって、次の段階を経ることにより、幅広い活動ができることが期待される。

- (1) 親睦や交流のための活動
- (2) 勉強会やセミナー開催等により国際協力教育
- (3) JOCV候補生や派遣隊員への支援
- (4) 小額の資金的な支援（財政基盤が脆弱なので、小額であるが）や短期間の派遣
- (5) 事務所等の整備や人材の確保により、草の根支援等の活用で2～5年間での中期的な本格的な国際協力が可能

現在のOB/OGの会は、(4)までの活動を行っている会があるが、(5)の活動を行うには事務所や事務所員の確保とその維持のための資金調達が必要となる。

青年海外協力隊のOB/OGの会は、アフリカと日本の市民社会ネットワークを広げる上でも、貴重な人材と経験を有すると思われる。しかし、多くの日本のNGOと同様に、資金面や事務所運営について課題を抱えており、ボランティアとして、現地で経験し、育ててきた知見や能力に基づいて、十分な社会還元につなげられていないのが現状である。

¹⁵ 教育に関する公開セミナー等を行っている。

¹⁶ EVAAは、ケニアのHIV対策支援としての短期ボランティア派遣によるVCTセンターの改善策の提案、愛知万博での展示、隊員候補生への支援（研修）等の幅広い活動を行っている。

¹⁷ JOCVのHPを参照。 http://www.joca.or.jp/content/homecoming/ob_og.html

添付資料 3

参考文献(作成中)

アフリカ地域開発市民の会 「CanDo アフリカ」アフリカ地域開発市民の会会報 1998 年 2 月～2003 年 12 月、2004 年

絵所秀紀、穂坂光彦、野上裕生編著 「貧困と開発」シリーズ国際開発第 1 巻、日本評論社、2004 年。

大林稔編 「アフリカの挑戦—NEPAD (アフリカ開発のための新パートナーシップ)」、昭和堂、2003 年。

大林稔編 「アフリカー第 3 の変容」、昭和堂、1999 年。

外務省ホームページ。(URL: <http://www.mofa.go.jp/>)

外務省 「ODA と NGO」(パンフレット)、2000 年。

外務省 「ODA 白書」、2005 年。

外務省 「ODA 評価ガイドライン」、2006 年。

外務省 「ミレニアム開発目標—ともに生きる地球市民」(パンフレット)、2005 年。

勝俣誠 「アフリカは本当に貧しいのか—西アフリカで考えたこと」朝日選書 482、朝日新聞社、1993 年。

黒田一雄、横関裕見子編「国際教育開発論—理論と実践」有斐閣 2005 年。

国際開発ジャーナル「我が国の 2006 年度政府開発援助予算」、2006 年 3 月号

(財)国際開発センター 「NGO のキャパシティビルディングに関する日米協力の可能性調査」、外務省、2001 年。

国際協力機構ホームページ。(URL: <http://www.jica.go.jp/>)

国際協力機構 「Stories of Challengers 原雅裕」Monthly Jica、2006 年 5 月。

国際協力機構 「貧困削減実務マニュアル」、2004 年。

国際協力銀行ホームページ。(URL: <http://www.jbic.go.jp/>)

国際協力銀行 「海外経済協力業務実施方針」、2005 年。

国連開発計画 「人間開発報告書 2005 号 —岐路に立つ国際協力:不平等な世界での援助、貿易、安全保障—」、2005 年

- 齊藤文彦 「国際開発論—ミレニアム開発目標による貧困削減」、日本評論社、2005年。
- 佐藤寛 「援助問題研究—援助現象への学際的アプローチ」、アジア経済研究所、1996年。
- 高根和正 「我が国 ODA の取り組みと NGO との連携・協力の方向」 開発学研究第 17 巻第 1 号、日本国際地域開発学会、2006 年 7 月。
- 西川潤 「社会開発論」 有斐閣選書、1997 年。
- 日本国際ボランティアセンター著 「NGO の選択 グローバリゼーションと対テロ戦争の時代に」 めこん、2005 年。
- 峯陽一 「現代アフリカと開発経済学—市場経済の荒波のなかで」 日本評論社、1999 年。
- 元田結花 「開発援助における内在的限界 理論と実践の体系的解明に向けて」 ヨーロッパ政治研究叢書 2、東京大学 21 世紀 COE プログラム「先進国における（政策システム）の創出」、2005 年
- 横関祐見子、「アフリカ地域における教育協力の動き」、澤村信英編「アフリカの開発と教育—一人間の安全保障をめざす国際教育協力」 明石書店所収、2003 年。
- 吉田昌夫、「東アフリカ経済論—タンザニアを中心に」 古今書院、1997 年。
- 龍慶昭監修、佐々木亮著、「『政策評価』の理論と技法」 多賀出版、2000 年。

添付資料 4

略語集

AU	African Union	アフリカ連合
BHN	Basic Human Needs	ベーシック・ヒューマン・ニーズ
CBI	Cross Border Initiative	クロスボーダー・イニシアティブ・プロジェクト
CFA	Communauté Financière Africaine	アフリカ金融共同体 (CFA フランでセネガル通貨)
COGES		
CRDA	Cristian Relief and Development Association	開発援助委員会
CSO	Civil Society Organization	市民社会
DAC	Development Assistance Committee	開発援助委員会
EU	European Union	欧州連合
FAO	Food and Agriculture Organization	国連食糧農業機関
FHI	Food for the Hangry International Ethiopia	日本国債飢餓対策機構
FRG	Farmers Research Group	農村研究グループ
G8	(The Conference of Ministries of) The Group of Eight	先進 8 カ国(首脳会議)
GCA	Global Coalition for Africa	アフリカのためのグローバル連合
GDI	Gross Domestic Income	国内総所得
GNI	Gross National Income	国民総所得
HDI	Human Development Indicator	人間開発指標
HIPCs	Heavily Indebted Poor Countries	重債務貧困国
HIV/AIDS	Human Immunodeficiency Virus / Acquired Immunodeficiency Syndrome	ヒト免疫不全ウイルス/ 後天性免疫不全症候群
HPI	Human Poverty Index	人間貧困指数
ICT	Information Communication Technology	情報通信技術
IEC	Information, Education, Communication	情報、教育、コミュニケーション
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
IRRI	International Rice Research Institute	国際イネ研究所
JBIC	Japan Bank for International Cooperation	国際協力銀行
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
JIRCAS	Japan International Research Center for Agricultural Sciences	国際農林水産業研究センター
JOCV	Japan Overseas Cooperation Volunteers	青年海外協力隊
JVC	Japan International Volunteer Center	日本国際ボランティアセンター
ManaBU	Mana Barnoota Ummataa (Community-based Basic Education Improvement Project)	住民参加型基礎教育改善プロジェクト
MDGs	Millennium Development Goals	ミレニアム開発目標
NEPAD	New Partnership for Africa's Development	アフリカ開発の新パートナーシップ
NGO	Non-Governmental Organization	非政府組織
NPO	Non Profit Organization	非営利組織
OAU	Organization of African Unity	アフリカ統一機構
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助

OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	経済協力開発機構
OECF	Overseas Economic Cooperation Fund	海外経済協力基金 (現 国際協力銀行)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略ペーパー
SAA	Sasakawa Africa Association	笹川アフリカ協会
STI	Sex Transmittal Infection	性感染症
T&V	Training and Visit	訓練と訪問
TCSF	TICAD Civil Society Forum	TICAD 市民社会フォーラム
TICAD	Tokyo International Conference on African Development	アフリカ開発会議
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
VCT	Volunteer Counseling Test	ボランティア・カウンセリング・テスト
WARDA	West Africa Rice Development Association	西アフリカ稲開発協会

添付資料 4

執筆者リスト

【編者】

- 大林 稔 龍谷大学教授／TCSF 代表・理事
石田 洋子 株式会社コーエイ総合研究所主任研究員／TCSF 副代表・理事
下村 京子

【執筆者(50音順)】

- 大林 稔 龍谷大学教授／TCSF 代表・理事
石田 洋子 財団法人国際開発センター主任研究員／TCSF 副代表・理事
伊藤 道夫 笹川アフリカ協会 (SAA) アフリカ地域担当
高瀬 国雄 財団法人国際開発センター顧問／TCSF 理事
永岡 宏昌 アフリカ地域開発市民の会 (CanDo) 代表
野澤 眞次 サパ＝西アフリカの人達を支援する会事務局長
村上 一枝 カラ＝西アフリカ農村自立協力会 (CARA) 代表
渡辺 淳一 財団法人国際開発センター主任研究員／TCSF 会員
渡辺 直子 日本国際ボランティアセンター (JVC) 南アフリカ担当