

第2部アフリカ開発援助の新アプローチ 経済開発への道 - 第7章アフリカにおける地域開発の新課題 マラウイにおける地域開発行政と一村一品運動を例に

著者	吉田 栄一
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	情勢分析レポート
シリーズ番号	10
雑誌名	アフリカ開発援助の新課題 - アフリカ開発会議 TICADIVと北海道洞爺湖サミット
ページ	173-193
発行年	2008
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00014746

第7章

アフリカにおける地域開発の新課題

——マラウイにおける地域開発行政と
一村一品運動を例に——

吉田栄一

第1節 地域経済開発の視点

アフリカ各国における国内地方の開発について、近年の議論をみると、地方分権化と開発権限の委譲については議論が進み、さまざまな政策が実施されている。これに対し「地域経済開発」についてはそれが遅々として進んでいない状況にある。ロメオ（Romeo）は、地方分権化支援の対象として3つを挙げ、政策改革とセクター別分権化に加えて、地域ごとの分野別支援や地方単位の制度構築、そして農村開発計画・都市開発計画を含めた地域開発プログラムの策定への支援が必要であるとしている（Romeo [2003]）。地方分権化において開発が語られるときには、往々にして社会開発と経済開発の議論が同居しており、現状では社会開発への取り組みである保健医療や教育拡充、コミュニティ・インフラの整備に議論の中心がある（平田 [2001]）。持続的な貧困緩和には地方の経済開発が必要であるはずだが、地域単位の経済開発の視点は軽視されてきた⁽¹⁾（国際協力機構国際協力総合研修所 [2007]）。

分権化の議論が進んだ中で、地方の経済開発の議論が進展していないのはなぜであろうか。分権化を進めた論拠の1つは政治的分権化とそれにとまなう公共サービス提供の効率改善にあった。そこには、教育、とりわけ初等教育（UPE）の拡充と保健医療サービスの改善というミレニアム開発目標などで合意された方針がある。大目標のためには地域開発も必要であるが、まず公正で公平な住民サービスを、住民により近い場所、つまり各県、各地方にどのような量と方法で提供するかという課題の解決が迫られたわけである。それに対して、よりミクロで、ローカルなスケールでの経済開発や地域振興がどこで計画されるべきで、どう支援されるのが望ましいかという議論はアフリカにおいてはなかなか進まない。地域開発の議論が進まないのは方法論確立の遅れにも原因がある。また、新自由主義的な市場の開放の路線に、多くのアフリカ諸国が順次、追従するようになっており、地方とはいえ経済開発への政策的介入に懐疑的な見方が支配していることも挙げられる。これはローカル・スケールとはいえ、経済開発は市場に委ねるべきという見方である。

過去においてはアフリカでも地域単位ごとの経済開発が議論されたこともある。それはあくまで中央での都市エリートや開発独裁主義者の視点で立案され

たもので、これらの視点は独立直後の首都開発計画や都市開発、その後の投資誘致政策にみられる。このような発想は1970年代に拠点開発方式（Growth Pole）の影響を受け、都市部と地方拠点都市へ公共投資を集中させて、その波及効果を浸透させることを念頭に置いていた。サハラ以南アフリカにおいては当時、各国の都市化率は20%から30%台であり、このような都市偏重の考えによって、大部分の人口を擁する地方農村は開発戦略から除外されることとなった。

その後、地方経済が重要視されてくるのは、構造調整と自由貿易政策の導入によってその国内市場や労働市場への影響が深刻化してからである。市場開放によって、国土の隅々まで経済のグローバリゼーションに飲み込まれることになり、今日では安価な中国製の日用品や賞味期限の長い南アフリカ産の加工食品がマラウイの山村にまで流通するようになってきている。一方、マクロ経済の調整と、貿易自由化でますます雇用や収入、販路拡大の機会を失ってしまった多くの村や地方の生産者の間では絶対的な貧困化が進み、都市部でも雇用状況が悪化している。このような地域の経済をめぐる状況の変化と絶対的貧困の拡大を受けて、食料安全保障と貧困緩和を先ず第1に達成することが開発の目標としてサハラ以南アフリカ諸国においても合意されている。したがって、地方の経済開発や地域振興計画においてもそのような貧困削減レジームに対応することが求められてきた。

理論的には地方の経済開発や地域振興を議論してきたのは「地域経済開発（Local Economic Development: LED）論」である。LED論が他の地域経済論や地域開発論と異なるのは領域性や空間スケールに対する明確な意識を持って議論していることにつきる。それはLED論自体が、先進国の経済衰退地域での経済活性化プロセスにおいて議論を重ねて作られたコンセプトであるからであり、そこには、衰退地域という境界線を引かれた空間内の活性化がテーマとしてあったからである。

最近のLED論には、市場主義に批判的なLED（Pro-PoorなLEDとも呼ばれている）と市場主導で成長を目指すLEDがあるとされている。Pro-PoorなLEDはボトムアップ型で、自立とエンパワメント、参加促進、協働、環境的サステナビリティなどの達成を目的としている（Scott and Pawson [1999]）。またヘルムシング（Helmsing）は、アフリカにおけるLEDを3分類して、そこにはコミュニティベースの経済開発、ビジネス開発、総合的な地域空間開発（地域計画）

があるとしている。第1のコミュニティベース開発が目指しているのは家計収入源の多角化と脆弱性の緩和で、第2のビジネス開発の目指すものは個々の企業活動あるいは、企業集団（クラスター）の成長で、第3は上記の点を総合的に導入するための地域経済政策や地域空間計画であるとされる（Helmsing [2003]; Nel [2001]; Rogerson [2003]）。

このような視点からすれば、サハラ以南アフリカにおいてもグローバリゼーションや分権化、多党制移行といった経済的政治的環境の変化を通して、中央から地域経済を一律に捉えるのではなく、地域ごとにリソースやその活用の状況、それをめぐる制度や政治といった社会環境の違いに応じて、各々の地域に適した開発戦略が求められている。

本章では以下において、地方分権化の進展と同時に地域経済開発のための行政の分権化が模索されている先進的な例としてマラウイを取り上げ、地域開発をめぐる意思決定がどのように変化しているか検討する。特に、地域開発の分権化を進めるスキームとして導入された一村一品運動を通して、2つの県の地域開発行政と一村一品運動の関係や、地域住民および生産者の一村一品運動に対する認識を比較し、地域開発の分権化において援助が果たす役割を検討する。

第2節 マラウイにおける地域開発

マラウイにおいて開発の空間スケールとしてローカル単位の地域が公式に位置づけられたのはバンダ元大統領が首都移転の計画を公表してからと言える。バンダは保護領ニアサランドの独立闘争中に南ローデシアで収監されていた1959年頃から、首都を植民者が造営した南部の高原都市ゾンバから中央部リロンゲに移すつもりであったとされている。そしてこの構想は1972年から南アフリカ政府の財政的、技術的全面支援のもとに実現した。そこでは国民党アパルトヘイト政権が黒人ホームランド開発で応用した拠点開発方式の展開がみられ、南アフリカ政府の地域開発コンセプトがマラウイの空間に反映された（吉田 [2007]）。

首都移転の政策決定においては、複数の候補都市が比較検討されることはなかった。バンダはリロンゲを移転先とする説明を、当時南アフリカのコンサル

タントが描いた新しい「成長の核」に依拠した。つまりマラウイ国土の均衡ある成長を達成するには首都を南部のゾンバから移転し、南部に偏倚する開発を拡大する必要があるとしたのである。実際は南部へ開発が集中する経済地理的合理性からすると、その是正は行政機能の移転程度では解消されるはずはなかった。事実、首都移転後も経済開発は、ブランチタイヤに経営中枢機能を置く大統領所有の寡占企業プレス・グループや大規模農場（エステート・セクター）、マラウイ開発公社が主導し、南部中心に展開した。とはいえ、国土の開発や均衡ある発展という概念自体がマラウイの開発の文脈の中で位置づけられた点では、首都移転計画には意味があったといえる。

その後も地域開発は、国家開発計画（DEVPOL）を通してあくまで中央主導で始められた。例えば1971年施行の第1次国家開発計画では、「新興工業国としては政府の介入が必要であるが……」とし開発における政府の役割を強調しつつ、投資を進める分野としては、南部のエステート・セクターや都市部の輸入代替工業が挙げられた。第2次国家開発計画（DEVPOL 2）では地理的観点からの介入としては、首都移転以外は関心が払われていない。これはマラウイが1964年の独立後、1979年のオイルショックまで、年率6%を超える経済成長を維持していたことで、地方開発を進めるような政策は中央では取り上げられる機会がなかったことによると思われる（Malawi Government [1971]）。

その後、1987年から始まる第3次計画（DEVPOL 3）においてようやく、自治省、大統領府、農村開発地方県行政局が県レベル、郡レベルの開発への取り組みを文書化した。第3次国家開発計画の後、末期バンダ政権は1993年に複数政党制への移行に対応し、県別開発基金（DDF）を設置し、抜本的な地域開発として県別集中対策を導入した。DDFは、既存の県別開発評議会（DDC）の調整機能を強化し、意思決定能力を強化することや、自治体をまたがる広域計画を可能にし、対象居住地区住民の計画策定への参加が図られた。また設置されたDDFを用いたパイロット事業方式が導入され、6県で試験的に事業が開始された。このパイロット事業では6県に2万6000ドルが配分され、重点地域（Local Impact Area）ごとの開発課題がコミュニティの参加のもとに提案されるというもので、地域に対する中央の対応の変化を示すものであった⁽²⁾。（表1参照）

その後、地域開発の視点がより明確になるのは1990年代半ばの地方分権化と

表1 マラウイにおける地方の経済開発への取り組み

1964年	独立
1965年	県別開発評議会（District Development Committee: DDC）設置。村人と政府をつなぐ場を設置したと説明
1971年	国家開発計画（DEVPOL）
1980年	第2次国家開発計画（DEVPOL 2）
1987年	第3次国家開発計画（DEVPOL 3）
1989年	地方行政法
1993年	県別開発基金（District Development Fund: DDF）設置（MCP政権） District Focus Development Policy。パイロット事業を実施する6県を選択 DDCの調整機能強化、意思決定能力強化、広域計画の導入、DDF設置、 居住地区レベルでの参加機能強化をはかる
1994年	複数政党制移行
1995～2000年	DDCが地方政治機構の役割
1995年	貧困削減計画
1996年	マラウイ2020年計画
1997/98年	全国家計調査実施
1998年	地方行政法 県別開発計画策定
1998年	人口住宅センサス実施
2000年	マラウイ初の地方選挙実施（MDP政権）
2001年	IFPRIがマラウイ社会統計地図説を出す。全国の「貧困地域」が明確にされる
2001年	UNDP主導による県別開発計画策定のマニュアル
2002年	貧困削減戦略PRSP
2004年	国家経済強化計画
2004年	一村一品運動導入

（出所）筆者作成。

複数政党制導入を待たねばならない。マラウイにおける地方分権化は他の多くのサハラ以南アフリカ諸国と同様に世界銀行とIMFの主導のもとに進展した。バンダ政権による30年間の一党独裁が終わる1994年以後、議論は急展開し1996年には地方分権法が国会を通過し、1998年には地方行政法が施行され行政の分権化が実施されるに至った。

地方分権化と多党制の推進を一気に進めたマラウイでは、地方の開発スキームとその裁量権の地方への移譲が大きな政治問題となり、その結果として、地

域開発に関係するようなスキームが政治的に利用される状況が出てきた。例えばコミュニティ・インフラを地域住民との共同負担で整備するマラウイ社会行動基金については、プロジェクト申請に関するローカル政治の関与が問題視されたり、一村一品運動の導入については地方選挙区対策が目的の一つとされた点が指摘されている（吉田 [2006]）。

第3節 地域開発行政の構築

マラウイにおいては1994年の政権交代に前後して、地方分権化の議論が進み、1998年には国会が地方行政法に基づく国家分権化政策を承認した。これにより1998年以後、マラウイでは28県と、4つの市、7つの町に自治体行政府が設置された。

地方分権化の目的は国家分権化政策において以下のように説明されている。

- ① ローカルレベルでのガバナンスの発展に向けた民主的な環境、制度をつくり、草の根からの意思決定参加を促す。
- ② 県レベルでの地方政府と中央の出先事務所による二重行政を解消し、経済的で費用対効果のある機能的な公共サービスを目指す。
- ③ 貧困削減に資するようローカルレベルの良い統治とアカウンタビリティを促す。
- ④ ローカルレベルでの社会的、経済的発展に向け住民を動員する。

具体的に委譲される業務としては、商工業省からは事業所の許認可業務と査察業務、農業灌漑省からは家畜普及、疾病管理、小規模ダムなどが、青少年・ジェンダー・コミュニティサービス省からは女性と開発、コミュニティ開発、孤児ストリートチルドレン、青少年問題、文化関連事項、県情報サービス、保護観察業務が挙げられた。この後、開発計画策定を試みる県もあったが、各県の計画書作成のための能力不足は否めず、大統領府下の地方自治局は、UNDPの支援のもと、2001年に改めて「県議会のための開発計画システムハンドブック」を作成した（Republic of Malawi [2001]）。

このハンドブックによると各県はまず県内の社会経済統計データを収集し、県別社会経済プロファイル（SEP）を作成せねばならない。そのSEPデータに

表2 県別計画策定状況

県(都市)	人口 (人)	面積 (km ²)	社会経済 プロフィール	村落計画 プロフィール	県別 開発計画	県データ バンク
Balaka	238,800				○	
(Balaka Town)	14,298				○	○
Blantyre	307,344	2,012				
(Blantyre City)	502,053		○		○	
Chikwawa	356,682	4,755				
Chiradzulu	236,050	767			○	○
Chitipa	126,799	4,288			○	○
Dedza	471,274	3,624		○	○	○
(Dedza Town)	15,408		○		○	
Dowa	411,387	3,041				
Karonga	166,761	3,355			○	
(Karonga Town)	27,811				○	
Kasungu	452,905	7,878		○		
(Kasungu Town)	27,754				○	○
(Likoma Island)	8,074	18				
Lilongwe	905,889	6,159		○	○	○
(Lilongwe City)	440,000			○	○	○
(Liwonde Town)	15,701					
(Luchenza Town)	8,842					
Machinga	353,913					
Mangochi	583,669	6,273	○		○	
(Mangochi Town)	26,570		○		○	
Mchinji	324,941	3,356				
Mulanje	428,322	2,056	○		○	○
Mwanza	138,015	2,295		○	○	○
Mzimba	524,014	10,430	○	○	○	○
(Mzuzu City)	86,980				○	
Nkhata Bay	164,761	4,071				
Nkhotakota	229,460	4,259	○		○	
Nsanje	194,924	1,942			○	○
Ntcheu	370,757	3,424			○	
Ntchisi	167,880	1,655	○		○	
Phalombe	231,990	1,394			○	
Rumphi	128,360	4,769			○	○
Salima	227,859	2,196			○	
(Salima Town)	20,355			○	○	○
Thyolo	450,134	1,715				
Zomba	480,746		○		○	
(Zomba Municipality)	65,915	2,580	○		○	

(注) カッコ内は都市自治体。ただし2001年時点の状況。

(出所) <http://www.malawi-decentralisation.org.mw/>

基づいて、県別開発分析（DDA）が実施されることになっている。DDAには参加型開発手法（ZOPP）が取り込まれている。このDDAに基づいて、県別開発計画フレームワーク（DDPF）が策定されることになる。この成果を県別評議会（District Executive Committee: DEC）が審査し、優先順位を付けていく作業を実施する。DECには、県知事、県開発計画局長、議会事務局、ローカルNGO代表、中央省庁の県出先事務所代表が参加している。このようにSEP作成における各地域、村の社会経済データの収集と、その分析（DDA）が開発計画の根幹をなすしくみになっている。

実際に、2001年の「県議会のための開発計画システムハンドブック」作成の前にSEPを作成したのは28県中6県にとどまっていた。多くの県別開発計画は、SEPもDDAもなしに作成されていたのである。また各県が作成するSEPの内容、その扱うデータ数、分析の手法は県ごとに異なる。例えば北部で援助の集中しているンカタベイ県のSEPは142ページあり数量データが非常に多いのに対して、中部の首都リロンゲからほど近いドーワ県の社会経済プロフィールは80ページで、掲載されている数量データはきわめて限られているうえ、ページを多数の写真画像が埋めており、データの数が少ないなど各県の策定への取り組みの度合いと、作成能力の差が現れている（表2参照）。

以上、地方分権化と開発計画の地域への委譲の過程をみてきた。それでは次に、各地方県での開発計画策定への具体的な対応を、北部ンカタベイ県を例にみてみよう。その上で、提案される多様な地域開発ニーズに、開発スキームがどのように対応するのか、バナナワイン造りの活動とそれを支援する一村一品運動の関係から検討しよう。

第4節 地域開発行政と一村一品運動

現在のマラウイの地方分権の制度では、地方独自の歳入源はきわめて限られ、開発予算は中央からの交付金や海外からの援助資金に頼らざるを得ない。そのような状況下でも地方分権化政策は進められ、公共サービスの提供に予算が傾斜配分されている状況である。地方によっては開発の資金どころか、自治体の運営資金すら十分ではない。このような状況で地方は具体的にどのような経済

開発の提案をし、実現していくのであろうか。

本章で取り上げるマラウイ村一品運動（OVOP）は、2003年にJICAによって試験的に導入され、翌2004年にマラウイ政府事業としても導入されている⁽³⁾。マラウイ政府による公式導入に当たっては、総選挙を目前とした地方選挙区対策としての意図が強く働いたと思われるが、そのような政治色さえ薄められれば、地方分権化に対応する地方開発の新たなアプローチとなることも考えられる。OVOPは地域資源への付加価値向上を通して雇用や所得を生み出し、それによって地域の貧困削減を目指すとしており、そのコンセプトはまったく先述のLEDアプローチと一致している。

OVOPでは2007年11月の調査時点で37の活動が始まっていて、活動地域は全国に展開している⁽⁴⁾。現在、OVOPの活動として採択されるには、それぞれの生産活動グループが自ら申請し、村レベルの開発評議会から県の開発評議会を含めて5段階での審査を経て、最終的には中央のOVOP事務局の審査をパスせねばならない。ただし、導入時には政治的要請が強くあり急いで案件形成がはかられたために、フォーマルな審査プロセスを経ていない案件も多い。そのような実情は精米事業などマラウイ政府推進のスキームをOVOPとして支援している例にみられ、その他にもJICA研修に参加し日本で地域おこしの現場をみたマラウイ人行政官がそのアイデアを村で応用して支援している活動や、JICA事務所のバックアップで支援が継続しているものがある（吉田 [2006]）。

ここに取り上げる2つの県の2つのOVOP活動はいずれも正式な申請のプロセスを経て支援を受けている。その1つは、地方遠隔県で、かつ地域開発行政のかかわりが強いンカタベイ県のバナナワイン造りグループ、もう1つは首都近郊県であっても、地域開発行政とのかかわりが薄く、独自に活動を進めるドーワ県の籐竹工芸グループである。

1. ンカタベイ県の地域開発計画

ンカタベイ県は人口16.7万人（1998年センサス）を有する北部マラウイ5県の1つである。タンザニア、モザンビークと国境を接している。同県はマラウイ湖岸にも接しており、首都リロンゲまでは舗装済みの湖岸道路経由で413キロメートル（約5時間）、また48キロメートルで北部5県の中心都市ムズズに着く。県庁所在地は、マラウイ湖岸の港湾を結ぶ、貨客船の主要な寄港地である。ン

カタベイには湖岸の景勝地があり、内外からの観光客が多い。ヨーロッパ人の経営する旅行者向けロッジも数軒ある。

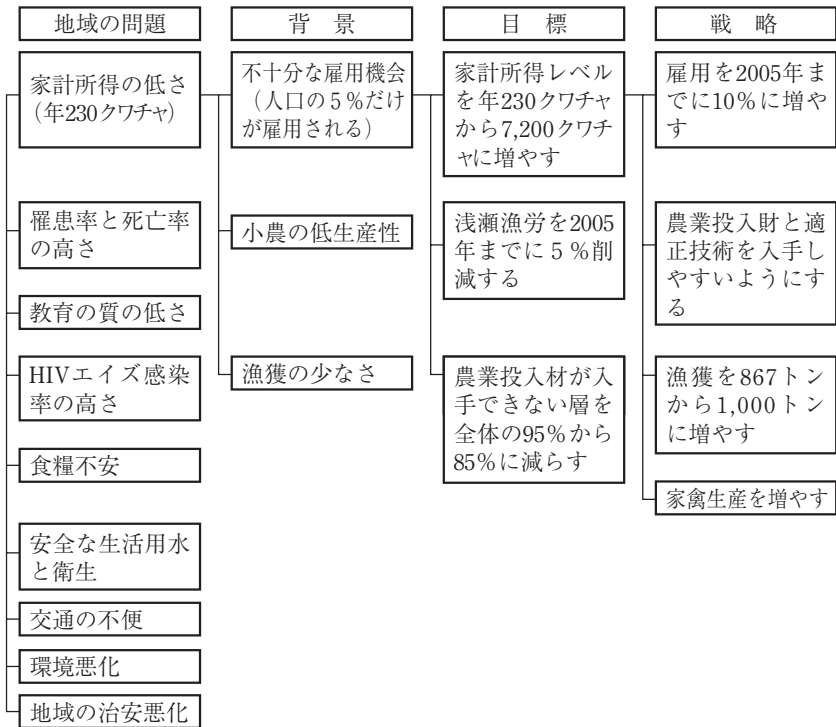
県政の中心を担う議会は公選議員22名の他、伝統首長10名、準首長2名、国会議員6名、地元財界、宗教関係5名、障害者代表、NGO代表から成り立っている。県政の目標としては、住民の社会経済的向上を教育、水、保健、通信施設、行政、司法を通して実現することが掲げられている。ンカタベイ県では分権化プロセスの実施後に、第1次県別開発計画（2002～2005年）、第2次計画（2006年～）を策定したところである（Nkhata-Bay District Assembly [2002; 2006]）。

第2次3カ年計画によると、県は開発の問題点として、まず第1に、所得と雇用の不足を挙げている。2003年のSEPによると、ンカタベイ県における家計所得の低さの原因としては、①不十分な雇用機会（人口の5%しか雇用されていない）、②小農の低生産性、③漁獲量の低さが挙げられている。

これを受けて、県は目指すべき開発の目標として現在の年間所得230クワチャ⁽⁵⁾を7200クワチャへ増加すること、②2005年までに浅瀬での漁労を5%削減すること、農業投入財が入手しにくい層を95%から85%に低下させること、また直近の目標として、雇用比率を10%に高め、農業投入財アクセスを増やし、適正技術を導入し、漁獲量を867トンから1000トンに増やすことを挙げている。このような目標を達成する戦略として、具体的には①所得創出活動の促進、②小規模灌漑の導入・普及、③作物の多角化、④湖水深層の漁業促進、⑤水産物の養殖、⑥コミュニティベースの漁業経営管理、⑦乳業の普及促進、⑧家禽業の普及促進、を提案している⁽⁶⁾。

このように県では具体的な戦略まで挙げているのだが、実際に個々のプロジェクトの実行計画となると予算の問題が立ち上がる。家計所得の低さへの対策の中には図1にもあるように所得向上、雇用創出と並んで農漁業の振興に向けた改善が提案されている。なかでも貧困緩和と雇用創出に向けた具体策としては、ビジネス融資管理の研修や中小企業の適正技術普及を通して、男性、女性、学校中退者、周縁化されている層の小規模ビジネスを促進する、というありきたりな説明がなされている。これは環境保全と振興の両立を目指す農漁業が、地域事情に合わせてより具体的な提案にまで踏み込んでいるのに対して、所得創出プロジェクトに関しては、地域振興や地域資源活用の視点はなく、地

図1 ンカタベイ県による地域開発の位置づけと対策



(出所) Nkhata-Bay District Assembly [2002].

地域事情に合わせた具体策に欠く状況を示している。その結果、単純に既存の零細生業支援、企業融資、小規模生産向けの適正技術指導を当てはめているにすぎない(Nkhata-Bay District Assembly [2002])。では、OVOPはそのような状況下で、どのような役割を担っているのだろうか。

ンカタベイ県のSEPによると、OVOPは社会サービス対策事業の中にある。社会サービス対策には女性問題・コミュニティ開発問題が3項目(①普及員活動、②コミュニティ[社会]開発、③女性と開発)あり、OVOPはその3項目中の女性と開発を支援する女性の経済的エンパワメントを構成する項目に含まれている。女性の経済的エンパワメントを実現するスキームとしてOVOPは、HIPC融資事業、COMSIP(マラウイ社会行動基金の融資部門)、他のマイクロファイナ

ンス、貧困削減のための社会経済エンパワメント・プログラムと並置されている。SEPでは付加的にOVOPの説明を記載しており、そこには方針として、付加価値向上への技術指導をし、地域資源の活用を図る、と記されている。このようにOVOPは、地方県で活動する援助機関の支援方法の1つとされており、ンカタベイ県では女性の経済的エンパワメントのためのツールとして位置づけられている（Nkhata-Bay District Assembly [2006]）。

2. ンカタベイ県のムコンデジ・バナナワイン造りグループ

本来、一村一品運動（OVOP）は、マラウイへの導入時にも、ジェンダーに関わるプロジェクトとして定義されたわけではない。単に、地域資源に付加価値を付けて生産する活動を通して、所得向上を図り、地域の貧困を緩和することこそが、その中心概念であった。しかしながら、前節で紹介したンカタベイ県の行政側は、OVOPに関し、女性のエンパワメントの視点を大きく取り上げている。

では、地域の生産者グループ自身は、OVOPをどう解釈し、実践しているのだろうか。ンカタベイ県においてOVOPとして支援を受けているムコンデジ・バナナワイン造りグループ（MBWG）を例に、検討してみよう。

このグループは、地域で育つバナナを発酵させてバナナ酒を生産している。バナナ酒造りの事業化の発想は、実は外部から与えられている。適正技術の普及を担うマラウイ企業開発基金（DEMAT）の職員が、同県に來訪し、地域内の特産品の産業化の可能性をさぐる基礎調査を2001年に実施したことが発端である。それまで大量に廃棄されていたバナナを活用すべき地域資源と位置づけ、それを活用した産業化の可能性を検討した。その後、DEMATと協力している県開発局職員が地域内での生産活動として、バナナワインを推すことを決め、それに賛同した地域グループが生産を担うこととなった⁽⁷⁾。

このグループでは組織化の中心となった地域リーダーが茶酒造りの事業化のアイデアを持っていたので、その地域リーダーがバナナワイン造りにも取り組み、女性中心に有志が集まった。参加した有志たちは、地域内の灌漑事業に各地から参加している農民である。このグループは、組織を固めた後、2002年に、DEMATからバナナワイン造りについての研修指導を受けた。彼らはバナナワインを、近隣ヤンカタベイのビーチホテル地区、そして北部5県の中心都市ム

ズで販売することを計画し、同地域での営業活動を試みている。

しかし、バナナワインの販路はなかなか拓けない。そこで、2007年に県開発局の開発普及員がOVOPを紹介する。そこで、MBWGはワインのラベルとキャップカバーを一新することを決め、OVOP本部より技術指導を受けた。OVOP事務局は、ワインラベルとキャップカバーのデザインとその部材調達を支援した。それらのデザインは、JICAがOVOP事務局に派遣したプロダクトデザイン専門の青年海外協力隊員が実施し、また部材調達にも協力している。

MBWGの活動は、廃棄されていた地域資源に目を付け、適正技術を活用して、付加価値を高めている。県開発局はMBWGを女性グループの活動と見なしているが、実際は産品開発事業としての意味合いが大きい。そのため、産品にとって適切な市場を選択し、その市場アクセスに必要な技術レベルと生産量を達成することが、事業成功には必要である。MBWG自体に女性グループであるという意識は弱い。しかし県開発局にとっては、ジェンダーに配慮した女性支援プロジェクトとして位置づけることで、公的支援が容易になり、さらには支援する目的は女性の地位向上であると位置づければ、ビジネスの成否が問われる可能性は弱まることも考えられる。

3. ドーワ県のカテングザ籐竹工芸グループ

前述のワイン造りグループと比較する事例としては、ドーワ県のカテングザ籐竹工芸グループが興味深い。ドーワ県は人口41万、首都リロンゲの北東に隣接する。

カテングザ地区は首都リロンゲとマラウイ湖岸の港湾サリマ町を結ぶ交通量の多い国道沿いにある。マラウイ湖岸サリマ県には、リゾート地、漁村、米作灌漑地域などが展開している。また、サリマ県から隣接するドーワ県にかけて竹林が点在していて、古くから竹材を利用した工芸が営まれている。伝統的には、籠類を始めとする生活用具を中心に、近年は籐と竹を混ぜて編んだソファースセットや食器棚など大型家具まで生産するようになっていく。カテングザ地区はサリマ町から8キロメートル、首都リロンゲから70キロメートルのところに位置しているのだが、行政区分上はサリマ県とリロンゲ県の間を半島のように割って入っているドーワ県に属している。国道沿い約2キロメートルに点々と工房があり、その中でも数軒が隣接し合っている2地点のうちの1つで

このグループが活動している。

これまでに、この竹産地には3つの異なった支援スキームが入っている。1つはマラウイ政府コミュニティ・ジェンダー省の所得向上のための適正技術指導センター（ATTIGA）によるチバラ地区女性グループを対象とした竹細工芸の支援である。また、国道沿いの別の集積地ではアフリカ開発銀行・アフリカ開発基金の支援する職能開発・所得創造事業（SDIG）が、竹細工集団支援を実施している。前者ではジェンダー支援、適正技術アプローチが取られているのに対し、後者では職能開発の概念が用いられている。そのような中で一村一品運動が実施されている⁽⁸⁾。

カテンゲザ籐竹工芸グループは2006年にOVOPに参加したのであるが、このグループの歴史は古く、1980年頃から近辺ドーワ県からサリマ県にかけて分布する竹を用いた工芸品を生産していた。近年はサリマ県産の籐をミックスして、籐と竹双方を用いた家具工芸品も生産している。グループはラジオで流れるOVOPの普及広報を聴いて関心を抱き、ドーワ県の説明会ではなく、首都リロンゲで開催された説明会に自主的に参加した。グループは、品質に対する市場での高い評価がないと、都市市場や、より遠方の市場で、輸出品や国内競合他社との競争に勝てないだろう、との判断から技術の向上に熱心である。これは技術を向上させれば、都市部の小売店との取引が可能ではないかとの強い期待感の裏返しであり、そのような期待からOVOPに参加した。OVOPを通じた支援により、数種類の工具に加えて、籐（ひご）の殺虫処理を施すための簡易な籐煮沸処理装置を得た。今後は、さらなる支援により、現在使っている簡易作業所に代わるスペース、具体的には倉庫を兼ねた鍵のかかる作業所の建設を計画している。

カテンゲザ地区の籐竹工芸は、ドーワ県内では規模が大きく、有力な地場産業と見なされている。しかしながら、県開発局には地域産業に対する具体的な支援策がない。県のSEPには前述のンカタベイ県と同様に、既存の女性支援事業、適正技術指導、融資事業を担当する中央政府の実施機関名と、その実施機関がそれぞれの方針で選択した地区が記載されている。これは首都リロンゲの実施機関が主導権を握っていて、県開発局が決められる範囲が非常に狭い状況を示している（Republic of Malawi [2003]）。

このカテンゲザを含む竹細工・籐工芸産地には、歴史的に地域資源を活用し

た伝統産業が広く根付いている。産地では女性支援や職能開発といった既存のコンセプトがすでに広がっているため、OVOP独自のLEDアプローチが、地域で女性グループなどに認識されるには時間が必要であろう。もし、3つの視点が互いの地区で共有され、共同学習の機会が設けられるならば、互いの長所が組み合わせられる可能性はある。その一方で例えば、どこかのグループが融資返済を滞らせれば、他のグループも連鎖的に債務不履行に走る可能性があるし、また、産業化支援の視点のみが強調されるのであれば地域資源活用の観点が軽視される可能性もある。支援スキームの相乗りにはこのようなマイナスに働く要素も含まれよう。

以上、限られた範囲ではあるが、マラウイで実施されているOVOPの例を検討した。これらによると既存の地域振興スキームに関して各県の地域開発局が関与できる範囲とレベルは、一定ではない。バナナワイン・グループの場合は、県がOVOP普及のイニシアチブをとっている。カテンゲザ・グループの場合は、グループリーダーが、県開発局内にOVOPのコンセプトが普及する前に、県を飛び越えてOVOPにアプローチしている。県が主導する場合でも、グループ自身が主導する場合でも、最終的に活動支援の採択を決めているのは中央に置かれたOVOP本部である。したがって、OVOP本部が、各県の開発計画の状況やSEP、各地域のSEPと地域の実情とのギャップとその調整能力の状況をこと細かに把握する必要がある。

地域開発の動向とOVOPの関係をみると、ンカタベイ県では、地域の漁業、農業への小規模生産者の参入を促すことが優先課題として合意されているのだが、実際には、DEMATなど支援機関の持ち込んだ制度や方針が先にあって、女性支援や適正技術指導、また農産品への付加価値向上を目的とする事業や、それが応用できる範囲の事業が優先されている。ドーワ県開発局においても、OVOP導入以前は既存の女性グループ支援や、職能支援のスキームなどが開発事業を推進する唯一の方法であった。籐竹工芸グループのように県内随一の地場産業であり、地域産業クラスターとしての成長の可能性があるグループの場合でも重点産業として中央や県から支援する方法はなく、手近で利用できるスキームの範囲内で事業を行うよりほかに方法がないのが実情である。

地方分権化の世界的潮流の中で、マラウイでは周辺国に先んじて開発行政の

地域化が進み始めている。しかし、開発資金の不足している地域開発行政にとっては、結局、既存の女性グループ支援や、適正技術支援といったスキームを超えた産業振興を行う選択肢は少ない。地域開発行政としては本来、地域の意向をくみ上げた、柔軟な地域開発スキームと財源が必要とされており、そうした需要はますます県レベルで強まっている。

第5節 地方分権化にみあった経済開発政策の地域化

現在、マラウイにおける地方開発はPro-PoorなLEDアプローチが支配的である。もちろん、なかには市場主義的な産品開発、企業開発のLEDアプローチも同居していて、生産活動する村人にとっては、わかりにくい論理で開発が行われている。マラウイ一村一品運動（OVOP）で支援されている諸活動はまさにそうした例にあてはまる。さらに、紙幅の関係で紹介は省いたが、特定の地域空間で、その地域全体を総合的に支援する地域計画型LEDアプローチも首都近郊のミトゥンドゥで試みられている。このように地域開発の諸概念が混在している状況は、新しい開発モデルとしてのOVOPの概念整理の不足と、その結果としての現地でのOVOP理解の不足を意味しており、この点は今後OVOPが広くアフリカで展開されるための課題となっている。

このように混在した地域開発諸概念を整理したうえで、地方の総合開発のコンセプトとして一村一品運動が提案できるものは何であろうか。それは市場主導の地域振興ではないかと考えられる。現状の女性グループ支援や、適正技術アプローチにおいても生産された製品は市場に出されるのであるが、これらのアプローチでは、それによって生産された製品のマーケティングの意識があまりにも低い。女性が作ったかどうか、また適正技術が用いられているかどうか、を消費者が意識することはほとんどないであろう。どのような産品やサービスを対象とするにせよ、大都市近郊県と遠方の県とでは、市場化の可能性は異なり、生産者にとって技術情報へのアクセスの必要性も異なる。OVOPは、これらのような市場で得られる情報を重視し、市場の要求に応じた産品の開発と生産を試みるべきである。

都市近郊村に海外の支援機関が適正と信じる技術を持ち込もうとしても、都

市市場の要求をみると、それが自らのグループが目指すべき適正技術とは限らない。例えば、エッセンシャルオイルのような輸出市場を目指す製品は、高単価の製品であるため、遠隔農村での少量生産も、経済的に十分成り立ち得る。そして、その事業を成功させるためには、より近代的な技術とマーケティングのアプローチが求められる。一村一品運動の主要テーマの一つは、市場に応じた産品開発であり、その現実からすれば、現地で利用可能な資源のみ考慮した適正技術やジェンダー配慮だけでなく、目指す市場に合わせた生産者組織作り支援と、そのための適正技術の開発と地域適用が必要になっている。そのような視点から既存のジェンダー支援や、職能開発、中小企業振興が目指すべき市場アクセス可能な地域支援コンセプトとして、一村一品運動は全体を網羅するフレームワークの役割を担うべきであろう。

マラウイを始めアフリカでは、ようやく地方開発を、都市エリートや開発独裁が持つ中央の視点ではなく、地域の視点から実施しようとする段階にたどり着いている。おそらくマラウイはその中でも、そのような移行が短期間で進んでいる国の一つであろう。そのような中で援助機関の支援スキームが、この地域化に対応する視点をくみ取ることができなければ、それはむしろ、開発の地域化を実現する足かせになってしまう可能性がある。地域開発を地域が主導する流れが強まるに従い、今後もアフリカ地域開発の主要な部分を担わざるを得ない援助機関のスキームも、地域事情に柔軟に対応できるような形態へと変わらねばならない。

〔謝辞〕本調査にあたっては、JICA マラウイ事務所長水谷恭二氏、マラウイ一村一品運動事務局JICA 専門家松高恭範氏、内河友規氏、JOCV の長嶋里枝氏、城間奈美子氏、シカタベイ県開発局の鹿糠説子氏、サリマ県農業開発局大塚善久氏他、現地のOVOPグループの皆さんに大変なお世話になりました。ここに記して感謝の意を表したいと思います。

【注】

- (1) 2008年1月16日JICA国際協力総合研修所で開催された第267回海外経済調査連絡会での木全洋一郎氏の報告「アフリカにおける地方分権化とサービス・デリバリー：地域住民に届く行政サービスのために」とその場での議論による。

- (2) <http://decentralization-malawi.org.mw/> (2008年1月20日アクセス)
- (3) マラウイ政府は融資事業、JICAは無償事業として始めた経緯があり、マラウイ一村一品運動にはこの二者による事業区分がある。
- (4) OVOP事務局の資料によると、2007年11月の調査時点では37の活動グループのうち実際に活動中のものは17で、なかでもマラウイ政府が支援の意思決定をした19グループの中では、4グループのみ活動中であった。
- (5) マラウイ平均は約2万4000クワチャ（1クワチャ≒1円）。
- (6) このほか、産業セクターごとの目標としては以下のようなものが挙げられている。①漁業経営、湖水深層漁業経営、内水面漁業経営、コミュニティ・ベース浅瀬漁業経営、②家畜開発、乳業、小動物、家禽、③小規模灌漑、灌漑動力化、ペダルポンプ灌漑、灌漑施設改修、重力灌漑。
- (7) 2007年11月に現地で実施した面談調査による。
- (8) 2007年9月、11月に現地で実施した面談調査による。

〔参考文献〕

<日本語文献>

国際協力機構国際協力総合研修所 [2007] 『アフリカにおける地方分権化とサービス・デリバリー——地域住民に届く行政サービスのために』 国際協力機構国際協力総合研修所。

平田慈花 [2001] 『アフリカの地方分権化——南アフリカ共和国の財政地方分権化と予算配分の構成に関する考察』（JICA 準客員研究員報告書）国際協力機構国際協力総合研修所。

吉田栄一 [2006] 「マラウイにおける一村一品運動の導入と地域開発をめぐる政治」（松井和久・山神進編『一村一品運動と開発途上国——日本の地域振興はどう伝えられたか』〈アジ研選書3〉）。

—— [2007] 「タンザニアとマラウイにおける首都移転の成果——地域間平等という見果てぬ夢」（『アジ研ワールド・トレンド』No.142「特集 途上国の首都機能移転」）。

<英語文献>

Helmsing, AHJ [2003] “Local Economic Development: New Generations of Actors, Policies and Instruments,” *Public Administration and Development*, Vol.23, No.1.
Hindson, Doug and Valerie Vincente-Hindson [2005] *Whither LED in South Africa?*,

- A Commentary on the Policy Guideline for Implementing Local Economic Development in South Africa (http://www.sarpn.org.za/documents/d0001494/P1837-Hindson_Vincente_LED-SA_July_2005.pdf——2007年1月31日アクセス).
- Malawi Government [1971] *State of Development Policies 1971-1980*, Office of the President and Cabinet, Economic Planning Division, Zomba: Government Press.
- National Statistics Office [2000] *1998 Malawi Population and Housing Census Report of Final Census Results*, Zomba: National Statistical Office.
- Ndegwa, Stephen N. [2002] *Decentralisation in Africa: A Stocktaking Survey 2002*, World Bank Africa Region Working Paper Series No.40.
- Nel, Etienne [2001] “Local Economic Development: A Review and Assessment of its Current Status in South Africa,” *Urban Studies*, Vol.38, No.7.
- Nkhata-Bay District Assembly [2002] *District Development Plan 2002-2005*.
 —— [2006] *Nkhata-Bay District Socio Economic Profile*.
- Republic of Malawi [2001] *Development Planning System Handbook for District Assemblies*, Department of Local Government, Office of the President and Cabinet, Republic of Malawi.
 —— [2002] *Salima District Socio Economic Profile*.
 —— [2003] *Dowa District Socio Economic Profile*.
- Rogerson, C.M. [2003] “Towards Pro-Poor Local Economic Development: The Case for Sectoral Targeting in South Africa,” *Urban Forum*, Vol.14, No.1.
- Romeo, Leonardo G. [2003] “The role of external assistance in supporting decentralisation reform (Decentralisation and local governance in Africa),” *Public Administration and Development*, Vol.23, No.1.
- Scott, Allen J. and Gioacchino Garofoli [2005] *The Regional Question in Economic Development*, “Paper prepared for the Rockefeller Foundation Workshop on The Regional Question in Economic Development: Local Global Interactions in Low and Middle Income Countries,” held at the Villa Serbelloni, Bellagio Italy.
- Scott, G. and E. Pawson [1999] *Local Development Initiatives and Unemployment in New Zealand*, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Vol.90, No.2.
- Tordoff, William [1994] “Decentralisation: Comparative Experience in Commonwealth Africa,” *Journal of Modern African Studies*, Vol.32, No.4.