

第8章

農村開発における「モデル」アプローチの意味

ライブリフッド・アプローチと生活改善アプローチ

佐藤 寛

はじめに 現在の農村開発に求められているもの

すでにさまざまな場所で語り尽くされた感があるが、農村開発が近年ふたたび注目を浴びるようになった背景を今一度整理しておこう。

大前提として2000年の国連特別総会でミレニアム開発目標が採択され「貧困削減」という大目標に多くのドナーが合意したことがある。これを受けて現在では、開発援助の究極目標が貧困削減であることに異議を唱える人はほとんどいない。国際機関、欧米の援助実施機関のみならず日本の援助実施機関である国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）も、国際協力銀行（Japan International Bank for Cooperation: JBIC）も援助の最大の目的は貧困削減であると公言している。

そして、農村部には貧困者の数多くが住んでいる（国によって異なるが通常途上国といわれる国では人口の5～8割が農村部に居住しているとされる）以上、農村は貧困削減戦略の重要な舞台として浮かび上がる。一方、参加型開発という理念が貧困削減に欠くことのできない戦術として重視され、しばしばその参加型開発の実践の場として農村部における社会開発プロジェクトが取り上げられる。

こうして現在の「農村開発」には貧困削減のための、①「農村部」を対象

として、②「参加型開発手法」を用いた、③「社会開発」の取り組み、が求められることになるのである。

第1節 農村開発モデルとパイロット・プロジェクトの限界

1. 「農村開発モデル」の限界

これまで、さまざまなドナーが途上国のさまざまな地域で農村開発プロジェクトを実施してきた。そのなかには「成功例」として多くの関係者の注目を集めたものもあれば、プロジェクト終了後誰からも顧みられなくなったものもある。「成功例」として注目されると、ほかの地域でも同様な取り組みが試みられ「モデル¹⁾」として世界各地に波及される場合もある。

小規模融資の「グラミンバンク」モデルや、プライマリー・ヘルスケア分野での必須医薬品供給の「薬剤回転資金＝バマコ・イニシアティブ」モデルなどはその代表例である。また、古くは1960年代に南アジアを中心に「総合農村開発プログラム (Integrated Rural Development Programme: IRDP)」という開発モデルが一世を風靡したこともあった。しかしながら、こうした「モデル」は多くの場合、それが生み出されたもともとの地域以上にほかの地域で成功することは少ない。それは、もともとの「モデル」が生成された地域の特殊要因がモデルの成功に大きく寄与しているからだと説明されることが多く、この特殊要因を「土着の制度」と呼んだり「社会の固有要因」と呼んだりする。

いずれにせよ、「パイロット・プロジェクト」の成功から画一的、標準的な志向をもつ「モデルプロジェクト」による普及へという発想は、社会の固有要因の強く機能する「農村開発／社会開発」プロジェクトでは、ほとんどの場合妥当しない、というのがこれまでに経験が教えるところである。

それでは、農村開発においては他地域での事例は参考にならず、すべての

地域でゼロから始めるしかないのか、ということ、もちろんそうではないだろう。ひとつの地域での成功事例は、ほかの地域に対する教訓を含んでいるはずである。ただ、それは単純にモデル化、標準化したうえでコピー可能な「手法」や「制度」とすることはできない、ということなのだ。では、われわれは、これまでの農村開発の成功事例から何を学ぶべきなのだろうか。

2. パイロットアプローチの限界

同様に、現在の日本の開発援助プロジェクト（特に農村開発プロジェクト）がしばしば直面する問題は、ある地域で実施され一定の成果を上げた「パイロット事業」を、周辺の地域になかなか普及できない、という問題である。

日本の技術協力プロジェクトでは、伝統的に「パイロット地域」²⁾を特定し、その場所（モデル村落、農業試験場、教育病院、職業訓練校）に集中的に日本からの資源（資金・機材・人材）を投入し、そこに働く人びとを「カウンターパート」として技術移転を行う（日本への派遣研修なども実施する）方法をとってきた。このような集中投下方式を用いると、プロジェクト実施期間（通常3～5年）でも、その狭い範囲である程度の目に見える変化をもたらすこと（新品種の開発、医療技術の向上、職業訓練内容の高度化など）が可能となる。

この「パイロット方式」は従来日本のODAでは基礎保健（Primary Health Care: PHC）案件などで用いられてきたが、近年は農村開発案件においても踏襲される事例が増えている。その場合あらかじめ綿密に設計される計画書（= Project Design Matrix: PDM）³⁾の上位目標には「パイロット地域で確立されたモデルが全国に普及される」と記されていることが多い。しかしながら、このようなプロジェクトでは終了時評価にあたって「持続性」「自立発展性」が疑問視されることが少なくない。

そこで以下では、「パイロット方式」をとった援助プロジェクトは、途上国の自立的な農村開発につながるのか、この方式を用いたプロジェクトに共通する問題点は何か、これまでの援助の蓄積から学ぶべき点はないか、などに

ついて検討したい。

第2節 農村開発とパイロット方式

日本の技術協力においてパイロット方式が頻繁に採用されるようになった背景には2つの流れがあると考えられる。

1. 農業技術開発の系譜

農業開発(たとえば新品種の導入)にあたっては、技術移転と資源移転によって新たな技術の定着を図ることができると考えられ、このために実験圃場などが建設される。実験圃場でカウンターパートが技術を吸収・定着すれば、あとはそれを周囲の人にみせることで農民が自発的に模倣するようになり、新たな技術は自動的に周辺に波及していくと想定されている。また、その技術が収入増に結びつくと判断されれば、民間(農協、種苗会社など)セクターも参入した普及促進も行われることが期待できる。したがって、理想的な場合公的機関の役割は、新たな技術を開発すること、それを実験圃場などで紹介することに限定される。しかし農民の保守性等に阻まれ、新たな技術が自動的に普及しないこともある。そうした場合は、普及員を活用して新たな技術を普及、先進農家(篤農家)からの協力を得た実験栽培、さらにはなんらかの補助金をつけることによる新技術(機械なども含む)の利用促進といった活動を行うことになる。ただし、この場合も「新たな技術」(=モデル)自体を変更することは想定されていない。

2. 社会開発経験からの借用

日本のODAにおけるパイロット方式選好の第2の理由は、戦後日本の社会

開発経験に求められる。パイロット方式（しばしば「モデル地域」とも呼ばれたが、これは本章でいう「モデル」とは異なり「模範地域」といった意味である）は環境衛生、結核対策など農村開発以外でもさまざまなセクターで取り入れられ大きな成果を上げた。そのなかでも、農林省傘下の生活改善事業における「地域濃密指導」が日本の「パイロット方式」の代表例であろう。

この背景には、限られた人数の普及員、特に生活改良普及員（ピーク時であった1975年当時で全国に約2300人、農業改良普及員はこのおよそ5倍の人数で推移した）が、効率的に生活改善実践の活動を普及するためには、担当地域（当初の小地区制でも、1～2名でひとつの郡をカバーしなければならなかった）を均等にこまなく歩くことはできない。そこで活動の活発なグループや集落を選び、ここに自らの活動時間の大半を割いて指導する（ほかの地域を無視するのではないが、訪問する頻度が異なる）ことで、目にみえた成果を出すことが戦略的に必要とされたのである。そのうえで、こうした「濃密指導地域」の事例を周辺集落に教え、「先進地視察」などの形で訪問させてほかのグループ、集落がこれを模倣するように働きかけたのである。

農林省以外でも厚生省傘下の「蚊とハエをなくす運動」や、恩賜財団母子愛育会の「愛育班活動」、総務庁管轄下の「新生活運動」などで、同様に「実践集落」「モデル地域」と指定された地域に優先的に指導を行い、その成果を地方紙、全国紙などで広報することによって全国的に運動を盛り上げる、という手法が用いられた。

同様にコンテスト形式も有効に用いられた。普及所や保健所レベルで、管内の優良事例が選定されるとそのグループ・集落の代表者は県レベルの実績発表会に参加して、自分たちの事例を発表することになる。「模範集落＝パイロット地域」での成果は、普及員などを通じた情報伝達、住民間の噂などによる口コミで広がるが、県レベルの実績発表会での表彰の報道は、地方紙に大きく取り上げられ同一県内での波及効果を高めたと考えられる。

さらにとりわけ優秀な事例だと選定されれば、東京などで開催される年に1回の実績発表会に県代表として参加することになる。全国大会での発表は、

全国から集まった人々（それぞれ自分たちの事例を報告する）が、異なる都府県の事例に触れ、新たな活動へのヒントを得る場ともなる。また住民組織の人々だけでなく、報告者に随行して上京した普及員なども他県の事例を自らの担当地域で活用するという形でさまざまな波及効果を生んだ。さらに、東京の本省にいる政策立案者も、全国から集まるさまざまな成功事例を参考にして、次の政策を形成するというフィードバック効果もあった。

「濃密指導」方式はまた、新たな補助金制度を導入する際に、どのような形で補助金制度を用いるともっとも効率的であるかを、介入者（普及所、保健所など）の側が実験する場としても用いられたようである。

3. 農村開発プロジェクトにおけるパイロット方式

(1) パイロット方式の利点

以上が日本でパイロット方式が行われた背景だが、次に途上国の農村開発案件で、パイロット方式が好まれる理由を考えてみよう。

生活水準の向上、保健衛生水準の向上などを目指す社会開発的なプロジェクトでは、技術移転的な案件とは異なり、ドナーが介入したからといって数値化できるような成果はなかなか現われにくい。しかし、パイロット方式を用いると、短期間にある程度の目にみえる変化（＝女性の組織化、グループ活動の活性化、収入向上活動による現金獲得など）を達成しやすい。それは、限られた地域に集中的に資金や資材を投下すれば、その活用・維持管理・不正使用阻止をドナーがコントロールしやすいからであり、またプロジェクトを私物化しようとする地元の有力者などの政治的圧力をドナーの力で遮断することがある程度容易となるからである。ただし、この利点と表裏一体の問題点もある。それはパイロット地域にドナーが資金・資材・政治力などを投入しすぎると、当該地域の人々に依存心が強まり、プロジェクト終了後の「持続性」「自立発展性」が損なわれる危険性である⁽⁴⁾。

(2) パイロット方式の限界

農業技術開発プロジェクトなどではその有効性が明らかなパイロット方式だが、農村開発プロジェクトにおいては必ずしも有効な手法でないという指摘はしばしば聞かれる。

まず第1に、農業技術（たとえばNERICA米⁵⁾の栽培技術）は基本的に水や温度をコントロールすればどこに行っても普遍的に通用する性格をもつと考えられるのに対して、農村のありようは地域に応じて多様であり、特定の農村開発手法をほかの地域で適用することにはさまざまな困難があることが容易に想像される。

新品種の栽培技術は「正しく」技術が移転されれば、誰がやっても実を結ぶことが期待できるという意味で移転可能である。農村開発＝農業開発という立場に立つならば、技術移転と資源移転によって農村開発が可能であり、農村開発「モデル」を開発すれば、あとはそれを普及すればよい。もし周知するだけでは自動的に広まらないと考えられれば、農業技術同様に普及員・NGOなどを用いて普及・啓蒙すればよい、という発想に結びつく。農村開発を農業開発のアナロジーで理解する人々にはなじみのあるロジックである。しかしながら、社会開発的なプロジェクト、生活改善的なプロジェクトを用いた農村開発を目指す場合には、単一の「モデル」がほかの地域に単純にそのまま適用できるとは考えにくい。農村社会の多様性・固有性を反映して、生活改善のニーズと道筋は、地域に応じて村に応じて、さらには家庭に応じて異なるのである。したがって、固有の社会関係に配慮することなしに農村開発を実践することは困難であるという立場に立つならば、パイロット地域においてモデルを確立して、それを全国に普及するという「パイロット モデル普及」戦略ははじめから妥当性が高くないということになる。

4. パイロット・プロジェクトのパイロット性

上の議論は、けっして「パイロット・プロジェクト」それ自体がうまくい

かない，ということを主張しているのではない。むしろ，これまでの日本のODAの歴史をみるとパイロット地域での介入によるめざましい成功の事例に満ちている。しかしながら，パイロット地域での成功が，もともとのプロジェクト目的である「モデルの普及」になかなか結びつかないという事例もまた枚挙にいとまがないのである。その原因を「普及体制の弱さ」に結びつける評価報告書がほとんどなのだが，ここで別の見方を提示してみたい。すなわち，「パイロット モデル普及」戦略が，パイロット地域の段階で成功しながらモデル普及に至らない原因は，パイロット地域での成功自体に内在されている，という考え方である。これを「パイロット・プロジェクトのパイロット性」と呼ぼう。

まず，パイロット・プロジェクトがある限られた地域で成功した場合，当事者とその周辺の人々にどんなインパクトを与えるかを考えてみよう。

(1) パイロット地域の当事者

自らの地域（村，集落など）が上位行政やドナーのプロジェクトによって「パイロット地域」に指定され，ある程度のプロジェクト介入を受けてそれなりの成果が上がりつつある場合，当該地域の当事者へのインパクトとしては，プロジェクト活動を通じたキャパシティー・ディベロプメント（訓練などによる技術習得，識字・計算能力などの習得）と成功体験による自信獲得が考えられる。こうした肯定的な効果が順調に発現し，プロジェクト予算で建設された学校や保健所の活動が軌道にのり，地域の発展のための諸資本（資金，人的資本，社会関係資本を含む）が当該地域に蓄積されれば，ドナー撤退後も社会開発効果は持続するだろう。その結果その社会は「独り立ち」できるかもしれない。これが，「持続可能性」へのシナリオである。

しかし，逆にパイロット地域に指定されたが故の特権的な資源配分（えこひいき）に慣れてしまい，自分たち自身で開発の原資を調達する意欲を喪失することもままある。こうして将来にわたって継続的にプロジェクト実施期と同様の外部資金投入を期待するようになるといった依存心が発生すれば，持

続可能性はむしろ低減する（スポイル効果）。

(2) 周辺地域の人々

パイロット地域の周辺の人々に対するインパクトはどうだろうか。日本の「濃密指導」では、周辺地域の人々がパイロット地域の成功に刺激を受け、自らも同様な活動を模倣するようになるということが期待されていたし、実際にそうした「波及効果」はしばしばみられた。

しかし途上国で行われている多くの農村開発プロジェクトでは、パイロット地域がめざましい成功を収めれば収めるほど、周辺地域の人々はその地域が成功したのは、ドナーによって幸運にも「パイロット地域」に選ばれたからであり、自分たちの村は選ばれなかったので、真似できないのは当然だと考える（ジェラシーの発生）。開発援助プロジェクトはある意味でドナーのえこひいきであり、当事者には調達できない規模の資源を外部者が投入する（事業規模の小さな日本のNGOの支援でも、村に投入される金額は対象村の年間予算をしばしば上回る）。

このような場合は、パイロット・プロジェクトの成功によってモデルが確立されたとしても、周辺の人々は主体的・自発的模倣ではなく「ドナーの来福」を求めることになりがちである。すなわち、パイロット方式は周辺地域の人々の主体的取り組みへの意欲を減退させる効果をもち、ますますほかの地域での再現可能性（レプリカビリティ）は低減する。

このようなメカニズムによって、普及のための「モデル」作りを目指して資源投入を行ったにもかかわらず、完成したモデルの普及可能性が低下するという「パイロット・プロジェクトのパイロット性」問題が発生することになるのである。

第3節 普及可能性と再現可能性(レプリカビリティ)をいかに高めるか

このように、農村開発プロジェクトでしばしば活用されるパイロット方式だが、ドナーがパイロット地域で一生懸命活動して、そこでいかにめざましい成果が上がったとしても、その成功「モデル」は決して自動的に普及しない。では、どのようにしてこの「モデル」の再現可能性を高めることができるのだろうか。さまざまな、対応策が試みられている。

1. 普及可能性の制度的保証

まず第1に、パイロット地域と同じような外部からの投入がなくても他地域での普及を可能とするためには、できあがったモデルを国家レベルなどで制度化(法制化、組織のなかに組み込むなど)し、強制的に全国に普及させようとするアプローチが模索されることがある。しかし、このような対応策には、国家レベルでの政策的圧力をかける作業が必要となる。戦後日本の生活改善事業の事例(本書第3章池野論文、第6章太田論文など参照)は、アメリカが占領軍としての権威と政治力を用いてアメリカの普及制度を強制的に移入させ、このモデルにもとづいた普及制度を確立することで財政的、人力的確保が達成された例である。すなわち、「モデル」にあわせて制度を整え、普及可能性をトップダウン的に保証する方法である。

しかしこのような対応策を現在の途上国でやろうとすれば、仮に相手国政府のカウンターパート機関からは同意を得たとしても、同一セクター(農村開発、保健衛生、女性のエンパワーメントなど)で活動しているほかのドナーとの協調が不可欠となる。しかしほかのドナーもまたそれぞれに独自の「パイロット・プロジェクト」を実施していれば、彼らが日本の作り上げた「モデル」にもとづく制度化に合意してくれるかどうかは疑問である。また、新た

な制度を作ることに相手国政府が合意しても、そのための新たな人員や、予算が必要となり、その負担をドナーに依存せざるをえないという状況も生じうる。

2. 普及可能性の放棄

一方、パイロット地域での活動はしても、はじめから「全国に普及する」という上位目標を掲げることを拒否し、ほかの地域での再現可能性を当初から期待しない「パイロット」方式もありうる。日本のODAで実施された「セネガル村落森林プロジェクト」では、対象地域の人々に数多くの研修機会を与えはするが、プロジェクト実施については個別に対応し、ドナーが撤退して以降の活動の持続や、ほかの地域での再現可能性についてはプロジェクトの目標に含まない「PRODEFIモデル」を開発し、このモデルを支える「考え方」を広く発信した⁽⁶⁾。ここでは、ドナーのえこひいき性を最大限発揮し、他地域での再現性はまったくないアプローチを取りながら、「成功するために必要な要因」を明らかにし、応用方法はこれをまねする人が各自考えよ、という立場を取っている。

3. プロセス重視のパイロット・プロジェクト

パイロット・プロジェクトの実施が、パイロット以外の地域においても意味のあるものとなるためには、単にパイロット・プロジェクトの結果が目に見えるだけでは不十分である。重要なことはプロジェクト実施の過程で、①既存の資源を用いた改善の可能性をどのように地元の人々が発見したのか、②発見された開発のための資源を人々がどのような工夫をこらして活用したのか、という「経験」が、ほかの地域の人々に広く共有できる形で発信されることが必要であり、それによって「ドナーが助けてくれたから、生活が豊かになった」という単純な因果ではない、ということ周囲の人々にも理解

してもらい必要がある。さらに、③NGOや現地行政がなんらかの開発プロジェクトを実施する際に、自主的、主体的に開発に取り組む潜在力の高い地域（コミュニティ、村など）を的確に発掘・発見する能力を高めるノウハウを蓄積し、それを発信することも必要であろう。

農村開発の対象となる社会はそれぞれに固有性をもっている以上、「普遍性の高いモデル」を作ることよりも、モデル作りのプロセスに必要な「要件」「コツ」などを多くの人と共有することこそが、社会開発におけるパイロット・プロジェクトに求められることではないだろうか。

第4節 戦後日本の生活改善運動

以下ではまず「農村開発」モデルとしてのライブリフッド・アプローチ⁽⁷⁾と生活改善アプローチとの間にどのような類似点や相違点があるのかを比較検討し、そのうえで農村開発モデルとしての両アプローチの今後の活用可能性を考えてみたい。

1. 生活改善アプローチ

近年、日本の援助関係者の間では、第2次世界大戦後の日本の農村部での変化が、「社会開発」「農村開発」という文脈で再評価されつつある（国際協力事業団[2002],[2003],[2004],水野[2002],[2005],佐藤[2001]ほか）。そこにあるのは、単なる古きよき昭和へのノスタルジーではなく、現在の貧困削減、参加型開発、農村開発に求められる要素が50年以上前の日本ですでに実施されていたという事実の認識がある。ただし、戦後日本の農村開発研究に対してはつねに、「日本の社会開発経験は途上国にとって意味があるのか」という疑問が投げかけられる。日本の経験の発掘自体は興味深いものとしても、それが歴史的、文化的な文脈の異なる今日の途上国の開発にとつ

て意味があるのかという問いである。特に日本が途上国だった1940年代、50年代の世界と、グローバル化が地球を覆っている現在の世界の状況は大きく違う。そのうえ日本の成功には、日本の特殊な社会・文化的な要因が寄与したのではないか。それが無い途上国で日本の真似をしてもうまく行くはずがない、という結論にたどり着く。こうした指摘は至極もつともだが、日本の経験から「骨組み」を学ぼうとする努力は無駄ではないと考えられる。たとえば2000年代に入ってから、西欧ドナー（特にイギリス）で唱えられはじめた「ライブリッド・アプローチ」が主張している骨組みは、歴史的、文化的状況を越えて50年前の日本の生活改善の骨組みと多くの点で共通のものをもっており、それはある意味で「農村開発」モデルに共通の骨組みであると考えられるからである。

農村開発手法としての生活改善を現在の途上国の社会開発の文脈に位置づけ直してみると、農村女性に直接アプローチして、環境衛生や、健康や意識のすべてに改善をもたらしたという意味では、まさに参加型農村開発のアプローチであったことが明らかになっているのである（第2章辰巳論文、第3章池野論文、第6章太田論文、第7章小國論文参照）。

2. 生活改善アプローチ「モデル」と日本のODA

日本の社会開発分野のODAを担っている国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）では、現在農村地域を対象として行われる開発援助プロジェクトを「農業・農村開発」というカテゴリーで捉えているが、この用語法を巡ってはさまざまな議論がある。特に問題とされているのは「農業開発」と「農村開発」との関係が必ずしも明確になっていないという点である。

「農業生産の舞台としての農村」というように位置づけるならば、農業開発（増産、増収）を主目的に据え、それを支える形での農村開発を行うという対応は可能である。しかしながら、途上国においても「非農業セクター」に従

事する村人の存在が増加し、また経済全般における農業の位置づけが低下するなかで、農業生産を中心に位置づけて農村開発を語るという戦略の妥当性は低い。また、「生産」が必ずしも「生活の向上」に結びつかないこともまた、国際開発の現場では半ば常識となっている。参加型開発の教祖ともいえるイギリスのロバート・チェンバースは彼の代表的な農村開発研究の書である『農村開発 / Rural Development』（邦訳は『第三世界の農村開発』明石書店）のなかで、「最終的に貧困化につながる生産の拡大は発展とはいえない」と言明している。

では、貧困削減の主流化に応じて「生活改善」「福利向上」を「農村開発」の主眼におきなおすとすれば、逆に「農業開発」はどのような位置づけを与えられるのだろうか。それはけっして「生活が主であり目的である」「生産は従であり手段である」という関係ではない。理想的には「生産と生活は車の両輪」という言い方に現れるような、両者のバランスを保つことに主眼のおかれる関係である。

1940～50年代の日本において、特に技術志向・経済志向の強い官僚組織であった農林省の傘下に、きわめて社会的側面を重視する「生活改善普及事業」が展開されたのは、かなり奇異な組み合わせにみえる。これは連合国最高司令官総司令部（General Headquarters of the Supreme Commander for the Allied Powers: GHQ-SCAP）の介入がもたらした歴史の偶然という部分もあるが、同時に必然的な部分もあった。なぜなら当時の日本の状況においては、農村部に「ファシリテーター」を配置する必要があるとすれば、現実的にそれが可能な制度をもっていたのは従来から農村生活にコミットする機会の多かった農林省のみであったからである。当時の農林省は今の途上国の言い方であれば「農村開発省」でもあったのである。日本のODAにおける最初の農村開発プロジェクト⁽⁸⁾が、その当初から「農業普及と生活改善」を二本立てとする構想の元に始まったのでは偶然ではなく、この意味で日本のODAにおける農村開発は、日本自身の農村開発経験にもとづいて形成されたと考えることも可能である。

3. 濃密指導とプロ技の違い

既述のように、日本のODAプロジェクトにおける、「パイロット方式」は、日本での「濃密指導」の経験が下敷きになっている。しかしながら、いくつかの重要な相違点がある。

1940 - 50年代の日本の農村部で行われた濃密指導では、政府は政策を立案しても、高度経済成長期以前には十分な開発資金がなかった。この結果、「模範集落」に対するさまざまな指導は行われても、政府の補助金というような形で投入は最小限に抑えられていた。これが結果として「モデル集落」以外での模倣可能性を担保したのである。また、「模範集落」=「パイロット地域」に選ばれることは、一種の「えこひいき」であるが、その選定基準には一貫した方針があった。限られた予算を有効活用するために、普及員が日常的に巡回訪問するなかで、住民による主体的な活動のあるところを「パイロット地域」に指定したのであり、けっして机上で統計を分析して客観的な必要性の高いところをパイロット地域に選んだのではないのである。また、行政（市町村を含む）の側も住民の盛り上がりのある地域に補助金を優先的につける、という戦略を取ったのであり、単純に地方の有力者の圧力によって利益誘導的に対象地域を選んだのではない。このような過程を経て選ばれてきた「模範集落」には、同一の補助金スキームを用いたほかの市町村との競争を意識し、「実績発表」に耐える成果を上げようとする指向性が働いていた。

これに対して、日本の開発援助のプロジェクト方式技術協力（プロ技）における農村開発「パイロット・プロジェクト」では、まずパイロット地域の選定プロセスが異なる。ドナーの側の画一的な判断基準（たとえば乳幼児死亡率が高い、農業生産性が低い）などによって対象地域が決まったり、現地の政治的な圧力でパイロット地域が決められたりすることが多く、このため他地域での模倣性が低下することが多い。

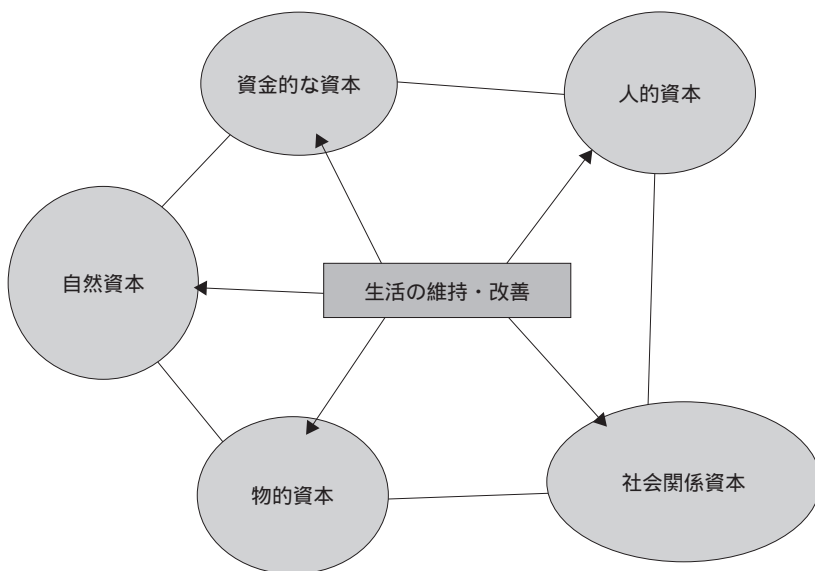
第5節 ライブリフッド・アプローチ

1. 5つの資本

ライブリフッド・アプローチは、援助業界の貧困削減の流れのなかでどのような介入が効果的か、という問題意識のなかで注目されるようになった考え方である。ライブリフッド・アプローチでは、「貧困者は5つの資源(Asset)/資本(Capital)を駆使して生存戦略をつくりあげている」のだという理解を前提としている。5つの資本というのは、人的資本(Human Capital)、社会関係資本(Social Capital)⁹⁾、自然資本(Natural Capital)、物的資本(Physical Capital)、そして資金的な資本(Financial Capital)である(図1参照)。また、この貧困者の5つの資本という考え方の背景には、「農村開発/参加型開発」のオピニオンリーダーのひとりであるイギリスのロバート・チェンバースらによる「貧困者の5つの困難」という考え方が下敷きにあると考えられる(図2)(チェンバース[1995:217])。この意味で、ライブリフッド・アプローチという考え方は、農村研究と農村開発の実務との間の相互作用のなかで生まれてきた成果のひとつと考えることができる。

貧困者を取り巻く状況をそのように認識したならば、貧困削減は所得向上(資金的な資本の増加)のみでは達成できないという理解に至る。そこで、収入以外のさまざまな生活の側面に着目した働きかけが、社会の好ましい変化をもたらすのだ、という状況分析から、単なる資源(インフラ、資金、技術)移転では貧困削減は達成できないのだから、とりわけ社会関係資本に注目する必要があるということになり、貧困削減と社会開発を結びつける事になる。この結びつきを明確に示したのがライブリフッド・アプローチだといえよう。

図1 生存戦略にかかわる5つの資本

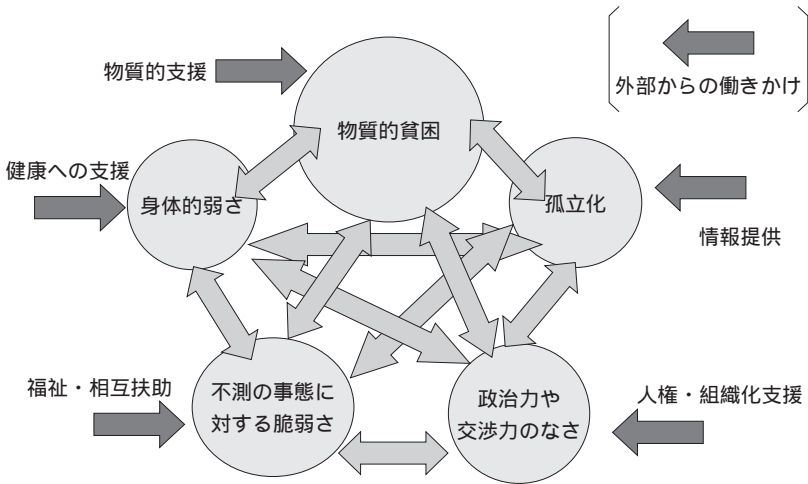


(出所) DfID [1997]

2. ライブリフッド・アプローチの特色

ライブリフッド・アプローチを最初にある程度理論化したのは英国国際開発省(Department for International Development: DfID)であり(Carney ed[1998]), 国連食糧農業機関(Food and Agriculture Organization: FAO), UNDP等の国際機関もDfIDの後押しを受けてこの考え方をプロジェクト運営に取り込んでいる⁽¹⁰⁾。DfIDが挙げているライブリフッド・アプローチ(Sustainable Livelihood Approach)の特徴をいくつかのポイントに整理してみよう。第1の特徴は住民中心の参加型アプローチであることだが、これは現在の農村開発においてはどのようなアプローチでも基本となる要素であり、ライブリフッド・アプローチの専売特許ではない。

図2 貧困者の5つの困難



(出所) チェンバース [1995: 217] をもとに筆者加筆。

ライブリッド・アプローチの第2の特色として挙げられるのは、介入を特定のセクターに集中するのではなく全体的 (= ホーリスティック) な取り組みを指向するアプローチであることにある。「ホーリスティック」な取り組みを做的是外部者が介入・支援する際に、当面の課題となっている特定のセクターのみならず、相手社会の社会環境全体を視野に入れる努力をすることである。また、介入がマルチセクターであるばかりでなく、介入するポイントもマルチレベル(中央政府, 地方行政, コミュニティレベル)を指向する。たとえば貧困削減と環境保全を目的とした社会林業プロジェクトがあるとしよう。この場合、森林での植林・保護活動を足がかりに介入を開始するが、現地住民の反応をみて、彼らの主体性を誘導しながらプロジェクト活動は教育にも展開し、保健にも展開していくという可能性をつねに開いているというのである。

これが可能となるために、第3の特色として支援・介入する側が対象社会の反応や変化を的確に把握して、柔軟に支援内容を変更していくダイナミズムを大切にすることが挙げられる (Johnson [2004])。

ライブリフッド・アプローチの4つめの特色は、1980年代から90年代にかけて主として欧米ドナーにみられた「腐敗した政府は見捨て、健全な現地NGOを利用する」というアプローチの行き過ぎに対する反省から、介入にあたってはさまざまなレベル（中央レベル、地方レベル）において官民の協調を促す事を積極的に指向する姿勢に転換していることである。すなわち、政府・行政機関をのけ者にするのではなく、政府・行政の巻き込みによって社会の変化プロセスの持続性を高めることが目指されているのである。

また、5点めにライブリフッド・アプローチの重要な理念として「当事者がもっている資源・長所を最大限活用し、これらを社会変化の資源として利用する」ことを唱っている（Johnson [2004]）。これは「不足している部分を発見して、外部からそれを補う」という従来の「開発」アプローチとは大きく異なる、とDfIDは主張している。

以上が、ライブリフッド・アプローチの特色であるが、マクロレベルの経済成長やミクロレベルの所得向上だけが貧困削減ではなく、所得が増えずとも日々の生存を維持することができるだけでも「人間の安全保障」につながるという考え方を貧困削減に持ち込んだことが、この考え方のもっとも大きな貢献であるといえよう。

第6節 生活改善アプローチとライブリフッド・アプローチ

1. 両者の共通点

上に挙げたライブリフッド・アプローチの特色は、実は50年前に日本で展開されていた生活改善運動の骨組みのなかにもすでに取り込まれていたのである。

第1の参加型開発については、生活改良普及員のアプローチが、特に農村女性の主体性を涵養する、きわめて参加型のアプローチであったことは繰り返

返すまでもない。発言力のない女性を組織化（生活改善グループ）し、彼女たちの発言力を増すとともに、グループ内の切磋琢磨、励まし合いによって女性の社会的地位向上と主体性涵養をはかったという点では、エンパワーメント・アプローチでもあったということが指摘できる。

第2の「ホーリスティック」なアプローチについてはどうだろうか。生活改善運動においては、異なる省庁の普及員や保健婦や栄養士、小学校（分校）教員、社会教育主事、役場などが必要に応じてこの活動に参加していったという意味でのマルチセクターのアプローチが取られていたことが確認されている（佐藤 [2002]）。

第3の介入者の側の柔軟性については、特にファシリテーターとしての生活改良普及員の役割が注目される（太田 [2007]、伊藤 [2005]）。生活改善アプローチでは、生活改良普及員の日常的なモニタリングによって、対象社会の変化を的確に把握、分析し⁽¹¹⁾、生活改良普及員では対処できない問題に直面した場合は、ほかのセクター（保健婦、栄養士、役場など）に情報を伝えることで対処しようとする柔軟性を備えていた。

第4の行政の巻き込み、官民の協力については、まさに日本の農村開発経験の白眉ともいえる特色であり、たとえば「蚊とハエをなくす運動」（第3章池野論文、第4章杉田論文参照）などでは、行政と住民グループが呼応してさまざまな活動を展開していったことが知られている。日本は、異文化の外来者であるGHQによって民主化を強要され、それを実現すべくさまざまな介入が行われた。しかし、実際にできあがったものは西洋的な民主主義とは異なる形の民主主義であったし、西洋的な意味での「国家とシビルソサエティー」とは異なる形での、行政と住民の呼応関係であった。こうした教訓が、現代の途上国にどのような意味をもつのかを、今後突きつめていく作業が求められている。

第5の「既存資源の活用」は、まさに「カイゼン」のアプローチである。生活改善アプローチはカイゼンの思想　手元にある地域資源を最大限活用し、外部資源の投入を最小限にすることで自立性・持続性を確保するという

表1 開発とカイゼンの比較

	これまでの開発手法	改善手法
目的	生活をよくすること	生活をよくすること
出発点	何が欠けているのか	何が手元にあるのか
主な手法	移植する, 入れ替える	作り出す, 適応させる
重要な道具	技術, 資金	外部からの情報 助け合い(ソーシャルキャピタル)
資本投入の方法	ほかの機関から投入	地元地方行政, 住民の努力
主導者	外部専門家	地元の人々, 地元リーダー
イベントの行われ方	単発的	継続的
中心課題	生産性, 収入向上	快適, 安心, 節約
主な関心	できるだけ多く	できるだけ長く

(出所) 筆者作成。ただし原案は筆者が水野と行った2005年の共同研究による。

考え を貫いた。試みにカイゼンと開発を対比した表に示すように、「何が欠けているか」ではなく、「何が自分たちの手元にあるのか」を出発点とするところに生活改善運動を初めとする日本の「カイゼン」のエッセンスがある(表1)。

このように、農村開発のモデルとして考えた場合、生活改善運動は、ライブリフッド・アプローチと多くの共通点をもっている。このことは、農村開発において必要とされる「要因」をある程度普遍的にみいだすことができるのではないかという可能性を示唆している。しかもまったく異なる文化的背景、50年という時差をもってなお共通要因が挙げられるという点は注目に値する。これが「モデル」として両アプローチを比較することの意味である。

2. 両者の相違点

もちろん、2つのアプローチにはいくつかの相違点もある。こうした相違点についても正しく認識しておくことが両「モデル」を理解するためにも必要であろう。

違いのひとつめとしては、ライブリフッド・アプローチでは、住民開発委員会（Community Development Association）の設置を前提とするなどをはじめから「開発志向」が強い。一方で生活改善ではそのような包括的な開発委員会の設置をはじめから働きかけることはせず、最初は個々の家族・世帯の生活改善という興味から活動を始める。グループ化をするのも、まずは個人的な関心をより効率的に解決するための方便としての側面が強調される。したがって個々の問題（カマド改善、台所改善、作業着の改善、食生活の改善）に対応した小さなグループがまずは結成される。そして、ひとつの問題が解決されると、グループとしての学びのなかで次の課題がみつきり次の問題解決のために活動をする。そうした過程を経て、徐々に集落全体の改善、さらには地域全体の発展（地域おこし）の主体へと育っていく、という道筋を取ったものが多い。途上国の農村開発において、はじめから総合的な取り組みを住民組織に期待するのか、単一の機能のみを担う組織をその都度結成する方がよいのか、は興味深い研究テーマである。

相違点の2つめは、開発過程に介入する場合の「エントリーポイント活動」の位置づけの違いである。日本の生活改善では、当初「改良カマド」の設置が有効なエントリーポイントであり、「生活改善とはカマドのこと」という理解も蔓延するほどインパクトがあった。一方、途上国の農村開発でも、なかなか自発性をみせない住民に開発活動に対する意欲をもってもらうために「住民の側の負担が少なく」「すぐに成果が目に見える」活動を行うことがある。それは井戸にポンプを設置することだったり、家族計画に入る前に住民からの信頼を得るためにまず寄生虫駆除薬を配布することだったり、多様である。しかしながら、生活改善ではカマド、作業着などのエントリーポイント活動は、それ自体の成果もめざましかったが、介入する側には「エントリーはあくまで手段である」という強い認識があった。当時目指されていたのは「考える農民の育成」であり、エントリーポイント活動を次の主体的な活動にいかにして結びつけるかを、ファシリテーターとしての生活改良普及員はつねに考えるよう指導されていた。これに対して現在の農村開発のファ

シリテーターは、エントリーポイント活動それ自体を目的化し、その活動成果を自分自身の評価の基準としてアピールしたがる傾向が指摘される⁽¹²⁾。エントリー活動は「目的か手段か」という点に関する研究も今後重要となるであろう。

3つめの相違点としてほかのドナーとの協調の問題がある。第2次世界大戦後の日本の場合、海外からの支援はさほど大きな位置を占めてはならず、せいぜいユニセフから供与された脱脂粉乳⁽¹³⁾と、アメリカのNGO共同体からの缶詰や古着などの援助(LARA⁽¹⁴⁾物資)、そしてアメリカ政府からの援助⁽¹⁵⁾であり、それ以外の資源は国内で調達した。また農村部では村人が直接外国人に接することもほとんど無かった。これは現在の途上国とはずいぶん状況が異なるので、農村開発における外部支援による原資調達の程度と成果との関係についての研究も必要である。

4つめに、最貧層への裨益^{ひえき}をどう考えるかという点が大きな違いとして指摘できる。ライブリフッド・アプローチは、貧困削減を目的とするアプローチであることから、同アプローチによる農村開発は、最貧層にも便益が届くと主張している。これに対して、生活改善アプローチでは、主体的なグループ活動をすることが前提となっており、そうした時間を捻出することのできない最貧層へはなかなか接触できないことを生活改良普及員たちは自覚していた。そのため、個別訪問などでそうした最貧層の状況を把握すると、その情報を福祉行政に伝達するなどして、生活改善と福祉との棲み分けが行われていた。福祉行政が必ずしも機能していない途上国において、最貧層をどのように扱えばよいのかというテーマは、マイクロファイナンスでも同様な議論があり、農村研究のテーマとして引き続き重要であると考えられる。

3. 農村開発の試行錯誤の深化のために

筆者は、パイロット・プロジェクトの実施や、農村開発モデルの提唱が無意味だと主張しているのではない。ただし本章で指摘したような「パイロッ

ト・プロジェクトのパイロット性」や「農村開発モデルの再現可能性の低さ」という事実を冷静に受け止めることの重要性を指摘したいのである。「パイロット」や「モデル」から、ほかの地域が学ぶべきは、どのような要素の組み合わせが、変化のプロセスを促進させるのか、という「骨組み」の部分ではないかと考えている。

ライブリフッド・アプローチと生活改善アプローチは、まったく異なる時代背景と、まったく異なる問題認識のもとに産み出されたにもかかわらず、生活に着目する、生活環境全体を視野に入れる、マルチレベルなアプローチである参加型アプローチをとるなど、多くの「骨組み」を共有している。今後の課題は、この2つの考え方の相互の内容理解と実際の現場での適用の可能性の模索であろう。

戦後日本の生活改善アプローチを農村開発の成功事例のひとつとして位置づけ、これを「モデル」として提示することは、この仕組みを途上国に移転することを安易に推奨することとは異なる。

今後必要なのは、この2つの思想は、どこでまじりあい、どこでまじりあわないのかということ、日本国内だけではなく、国際的な場で議論を深めていくことであろう。

両モデルから学ぶべきもっとも大切な点は、生産・収入向上と生活戦略・生存戦略のバランスを取ることを目指し、技術の伝達と社会的な働きかけのバランスを重視する姿勢ではないだろうか。この「生活改善」モデルと現在の農村開発で注目を浴びている「ライブリフッド・アプローチ」モデルとの比較検討によって、途上国の農村開発プロジェクトでの活用可能性が高まるのではないかと考えられるのである。

〔注〕

- (1) モデルという言葉には、2通りの使われ方がみられる。本章では「パイロット・プロジェクト」(実験)や、なんらかの試行錯誤によって一定の成果が上がった場合に、それが定式化されたものが「モデル」になる、すなわち「標準化されたやり方」になったものをさして「モデル」という言葉を使うが、たと

例えば日本の農村開発で用いられた「モデル村落」というような場合は、特定のモデルを確立する以前に実験的に模範となるべき村落が指定され、そこにさまざまな働きかけが行われる。本章の用語法ではこの「モデル村落」は「パイロット・プロジェクト」である。

- (2) JICAの技術協力プロジェクトで標準的にみられるのは、5年間のプロジェクト期間中に、自然条件などの異なる4カ所程度の村落を「パイロット村落（場合によってはモデル村落、実験村落などとも名付けられる）」に指定し、日本人専門家と現地カウンターパートが、住民とともに丁寧な介入を行ってプロジェクト終了時には一定の成果を出す、という設計である。
- (3) プロジェクト・デザイン・マトリックスの略で、一枚の格子状になったシートにプロジェクトの目的、期待される成果、そのために行われる活動予定、投入される資源などが一覧表になったもの。もともと、欧米の援助機関で用いられてきた「ロジカル・フレームワーク」という考え方を1990年代以降JICA事業で採用したものである。
- (4) 農業試験場などの案件では、しばしばこうした「自律性」「持続性」の欠如を理由に、プロジェクトの延長、第2フェーズなどが計画されるが、これは「依存心」をさらに強める効果をもつ可能性があり、ますますドナーの撤退を困難にする可能性がある。
- (5) アジア地域で開発された高収量品種のイネを、アフリカ用に品種改良したもので、アフリカの農業生産向上と貧困削減のための切り札として期待されている。
- (6) 同プロジェクトの野田直人チーフアドバイザーによれば、本プロジェクトは「ビジネスモデル」の開発に目的があり、このモデルを使うかどうかは完全に人々の判断に任せている、とのことである（筆者との意見交換における発言 2004年セネガルにて）。
- (7) 通常、DfID、FAOなどではSRL（Sustainable Rural Livelihoods）Approachと呼んでいる。正確に訳せば「持続的農村生活アプローチ」となるが、本章では、「ライブリフッド・アプローチ」と呼ぶ。
- (8) 1974年から実施されたスリランカ（当時のセイロン）の「デワフワ農業開発プロジェクト」が、日本で最初の農村開発プロジェクトと呼べる。実現はしなかったが、このプロジェクトの当初の構想には、農業技術と並んで、農村加工、生活改善のコンポーネントが含まれており、実際に農林省生活改善課の初代課長山本松代氏が、調査団として派遣されている（国際協力事業団 [2005]）。
- (9) 社会関係資本（Social Capital）という概念は、1990年代半ば以降、世銀を初めとする国際機関が注目しはじめた概念で、社会開発の戦略を立てる時には重要な概念である（佐藤編 [2002]）。
- (10) FAOには2007年6月までサステナブル・ライブリフッドを扱う部署が、DfID

の支援のもとに置かれており、世界中のプロジェクトのなかにこのライブリ
 フッド・アプローチを取り込む努力をしていた。

- (1) 対象社会の状況把握，分析のツールとして「三層五段階」思考というかなり
 高度な手法が用いられており，これは現場のすべての普及員に徹底されていた
 (浜田監修 [1987])。
- (2) 日本のODAプロジェクトにおけるエントリーポイントとしてのカマドにつ
 いては伊藤 [2004] 参照。
- (3) 日本は1949年から1964年までの間の15年間にわたって「ユニセフミルク」の
 支援を受けていた。
- (4) Licensed Agency for Relief of Asia(公認アジア救済連盟)。アジア地域への支
 援のために結成されたアメリカの13のNGOのコンソーシアム。
- (5) 主要なものとしては公法480 (PL480) にもとづく食糧援助，ガリオア基金に
 による支援，エロア基金による支援などがある。ほとんどはあとに返済を求めら
 れたので，借款の一種と考えられよう。

〔参考文献〕

< 日本語文献 >

- 伊藤ゆうこ [2004] 「開発援助の現場で主体的「改善」意欲はどのように育まれる
 か 戦後日本とケニアの農村開発における改良カマド普及の取り組みを
 比較して 」 広島大学大学院国際協力研究科修士課程提出論文。
 [2005] 「開発プロジェクトにおける「改善」手法の取り入れられ方」国際開
 発学会 第六回春季大会 (文教大学) 報告要旨集。
- 太田美帆 [2007] 「ファシリテーターの役割」 (佐藤寛編 『テキスト社会開発』日本
 評論社)。
- 国際協力事業団 [2002] 「農村生活改善協力のあり方に関する研究」検討会報告書。
 [2003] 「農村生活改善協力のあり方に関する研究」検討会第2年次報告書。
 [2004] 「農村生活改善協力のあり方に関する研究」検討会第3年次報告書。
 [2005] 『社会調査の事業での活用調査研究報告書』
- 佐藤寛 [2001] 「戦後日本の生活改善運動」 (菊池京子編 『開発学を学ぶ人のため
 に』世界思想社)。
 [2002] 「戦後日本の農村開発経験」 (『国際開発研究』第11巻2号)。
- 佐藤寛編 [2002] 『援助と社会関係資本』アジア経済研究所。
- チェンバース，ロバート [1995] 『第3世界の農村開発 貧困の解決 私たちに
 できること 』 (穂積智夫・甲斐田万智子監訳) 明石書店。
- 浜田陽太郎監修 [1987] 『これからの普及活動をどうすすめるか』 (社) 農産漁村女

性・生活活動支援協会。

水野正己 [2002] 「日本の生活改善運動と普及制度」(『国際開発研究』第11巻 2号)
[2005] 「生活改善と開発」(佐藤寛・青山温子編 『シリーズ国際開発 3 生活
と開発』日本評論社)

< 外国語文献 >

Carney, Dania ed. [1998] *Sustainable Rural Livelihoods: What Contribution Can We Make?* London: DfID.

Chambers, Robert [1983] *Rural Development: Putting the Last First*, Essex: Longman.
DfID [1997] *Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century*, White Paper
on International Development, London: DfID.

Ellis, Frank [2000] *Rural Livelihoods and Diversity in Developing Countries*, London:
Oxford University Press.

Johnson, Jan [2004] “Some Example for FAO’s Experience with Livelihood
Approaches,” in *Seminar Proceedings of JICA International Seminar on
Livelihood Approaches And Post-War-Japanese Experiences in Rural
Development*, Tokyo: JICA.