

## 「参加する」のはどちらか

—セネガル共和国ティエス州における日本の ODA による開発プロジェクトの事例から—  
Is it either of “Participate”?

—From the case of the Japanese ODA developmental project at Thiés region in Senegal—

佐藤 敦  
SATO Atsushi

**要旨** 国際協力あるいは途上国開発の実践において、対象地域の住民の知見や経験に着目し、開発計画に人々の発言を盛り込むことが重要である。この議論は、多くの実践や研究において常識化している。対象となる村落住民や都市スラム住民といった、社会的あるいは文化的に「弱者」である人々の声を聞き、ニーズをとらえる手段としてのワークショップの開催や「参加型開発」による開発の社会的側面からの提案といったものへの重要視は、いわゆる“はやり”の手法なのかもしれない。しかし「参加型」の多くはその意味や目的が開発官僚や専門家といった介入側に都合よく読み換えられ、解釈されて利用されている。本論は、「参加型」開発現象を、その誕生の背景と賛否の議論を整理しながら、セネガルにおける「緑の推進協力プロジェクト」(1986-1998)での開発実践における問題点から、「参加型」のあり様を再考するものである。

はじめに 「参加型」の意図するもの

「国際協力」、「途上国開発」と呼ばれる援助業界において、「参加型」が叫ばれて久しい。開発官僚や専門家による「設計図」重視のいわゆる「ブルー・プリント・モデル」によってトップ・ダウン的に対象地域に投入されるプロジェクトの不成功による反省点から、「設計図」からはずされた対象地域の住民の知見や経験も含めていくことを重視し、介入側である開発官僚や専門家らが住民から学んでいく「参加型開発」の重要性が実践され、研究の場で語られてきた。

「参加型開発」が実践の場で導入され普及した要因として、第1に経済開発重視の開発モデルから社会開発重視への援助政策を指して「援助政策のパラダイムシフト」があったとされている<sup>1)</sup>[山森 2001:206]。また第2に、本来対象地域の受益者に恩恵が配分されるべき援助が、実は当該諸国の政治家および地域の発言力が強い人物や民族集団に分配が集中し、それ以外の対象者に行き渡らないことや、ニーズが本来対象となる人々の声からのものではなかった事例への批判に対する反省点からという見方もある。

しかしながら、開発官僚や専門家はこうした「参加型」の定義を都合よく読み替える傾向がある。援助業界に関わる人々の目線が地域住民に向けられることは、開発官僚であろうが専門家であろうが決して悪いことではなく、むしろ望ましいことである。だが、その眼の向け方が、事前に組み立てられた介入側の意図を正当化するようなものであっては問題である。ましてや、村落開発や都市スラムの開発について、何でも「参加型」にすれば

いいという訳ではない。また開発実践において「参加型」というのは一手段であり、「参加型」であることを目的にしてはならないのである。よって本論では「参加」を、はやりのスローガンに終わらせないためにも、今一度検討してみることが必要であるという点に着目した。事例として、セネガル共和国で1986年から1998年に実施された「緑の推進協力プロジェクト」をとりあげ、プロジェクト終了後の一対象地域の変容はいかなるものかを提示する。その上で、結論として「参加型」の意義を再度問い直すことを目的とする。

## 1. 「参加型」の概念と、その議論

### 1-1 「参加型」の出現とその背景

「参加型」という開発手法の背景はいかなるものであろうか。まず大きくマクロな観点とミクロな観点の双方からとらえ、「参加型」が要請された背景を提示してみよう。

第1にマクロな観点からの要請として、IBRD（国際復興開発銀行 International Bank for Reconstruction and Development、後の世界銀行 World Bank）やIMF（国際通貨基金 International Monetary Fund）主導のアジア、アフリカにおける経済開発主導の援助と、借款条件として対象国政府に課したコンディショナリティ（貸付条件）による中長期的な「構造調整政策」の失敗による、対象国国民の失業や社会不和を引き起こしたことへの反省がある。すなわち市場経済原理に任せる（Laissez-Faire）「新古典派経済学」に基づいたアプローチの失敗である。

第2にミクロな観点からの要請として、開発プロジェクトにおいてしばしば起こることは、対象地域の状況やニーズに対して、介入側である開発実践側の開発官僚や専門家の理解が薄く、対象地域の住民がプロジェクト計画に当事者意識を持つことができないため、実際にプロジェクトを運営するも、運営側にとって予期していなかったトラブルが発生したり、プロジェクトが不成功に終わったりといった問題であった。

また近年、GDP（国内総生産 Gross Domestic Products）や、GNP（国民総生産 Gross National Products）といった物差しで、人々の生活水準や幸福度を測ることはできないことが経済学の間でも語られるようになった〔中西 2001：46-47〕ことや、1990年になると、UNDP（国連開発計画 United Nations Development Program）が、経済指標だけでなく、保健衛生や教育など人間の多様な側面に注目して測定することを目的に作られた指標であるHDI（人間開発指標 Human Development Index）を用いている。

「参加型」の手法は近年のこのような背景の下に出現したわけではない。坂田は、開発

<sup>1)</sup> 援助政策のパラダイムシフトについては見解が分かれており、その有無についても議論されている。たとえば開発社会学者の佐藤は、第1に「パラダイムシフト」という言葉の曖昧さを指摘し、それが何を指しているのかが論者によって様々である点で、確かに開発戦略において変化が発生していることは現実に確認できるものの、しかしそれらの変化が一つの指向性によって統括できるものなのかは自明ではないこと。第2にその変化が「パラダイムシフト」として捉えることができたとしても、それが無条件によいことかどうかは疑問であり、議論の前提としてパラダイムシフトは本当に起こっているのか様々な立場からの検討が必要であること。第3に「パラダイムシフト」が「参加型開発」と密接不可分かどうか疑問であり、両者が表裏一体であるかのような我田引水の説明は、参加型開発それ自体の持っている可能性や問題点を正確に把握することを妨げる恐れがあり、パラダイムシフトがなかったとしても参加型開発の考え方は現実的必要性から導き出されたはずであると3つの点で批判している。〔佐藤 2003：9-10〕

事業における住民参加の重要性の認識は、少なくとも1950年代に行われた欧米による途上国（この時代、アジアやアフリカ諸国の多くはまだ宗主国下の植民地である）において実施された村落開発プロジェクトにおいて導入されていると論じる〔坂田 2003：38-39〕。そしてその対象や方法論は事例によって異なるものの、住民参加の目的として、村落住民に自らのニーズを把握させ、有能なローカル・リーダーを選択し、トレーニングを課すことをとおして、村落コミュニティにローカル・リーダーのイニシアティブで様々な開発プロジェクトを実施する能力を身につけさせ、農村コミュニティの「自立」を目指すことにあり、村落部における道路建設、学校建築、農業技術普及、保健サービスなどのアプローチがとられた〔坂田 2003：39〕のである。

当時の「参加型」の導入の理由として2点を挙げる。第1に、「参加型」は一見、対象地域の異なった文化圏における農業技術普及や、啓蒙、技術移転への効率的かつ効果的な手法として正当化されるが、背景として1950年代から60年代にかけての工業化に伴う経済発展を重視する「近代化論」に立脚した支配的な開発戦略において、村落地域は、都市への労働力供給の源として位置づけられていたにすぎなかった。よって村落地域における「参加型」の導入の必要性は、政府による農業部門への過少投資という状況下において農業部門の停滞解消の手段としての側面を持っていたのである〔坂田 2003：39、Hall 1986：90〕。また第2に、村落コミュニティを民主主義制度の最小単位とみなし、草の根レベルの民主主義養成の手段として村落開発プロジェクトに対する対象住民の「参加型」が推奨された。その背景として、東西冷戦構造化のこの時代において、「参加型」の村落開発プログラムを、欧米諸国による途上国への「民主主義の移植」という意図があったのである〔坂田、2003：39、Midgley、1986：18〕。「参加型」は一見、対象地域の人々の経験や知恵といったものを尊重しニーズを引き出すことができる手法であるが、導入の背景は政策との密接な関連があったことがうかがえるのと同時に、対象社会や人々の顔を向きながら、実践では経済開発を実現し、「民主主義」を対象社会にすり込む一手段として「参加型」が使われたことが、これらのことから明らかである。

## 1-2 チェンバースが意図する「参加型」の本意

前項では「参加型」の出現と背景には、「参加」を利用することによる、政治的な意図があることを示した。次に、開発援助業界において「参加型」の研究と実践への提案を行った第一人者である、ロバート＝チェンバース（Chambers, R.）の意図した「参加型」とは一体何であるのか、また実践で用いられる「参加型」との齟齬はどこにあるのかを検討してみたい。彼の著書は既に多くの研究者が紹介し、研究者のみならず、多くの開発実践者にも影響を与えているが、彼の唱える「参加」について再考を試みたいと思う。

開発援助の世界において、「参加型」の普及に多大な影響を与えた人物として、ロバート＝チェンバースの名が挙げられる。チェンバースは、インド、バングラデシュなどの南アジアや、ケニヤやウガンダなどの東アフリカでの開発に長く携わる研究者であり、イギリスのサセックス大学開発研究所教授を2001年まで勤めた。彼の著書の何点かは日本語訳され出版されており、その影響を受けた研究者や実践者は枚挙に暇がない。邦訳では、1995年に「第三世界の農村開発 貧困の解決—私たちにできること」（原題 Rural Development: Putting the Last First, 1983）、2000年に「参加型開発と国際協力 変わるのは



私たち」（原題 Whose Really Counts?, 1997）、そして、2007年に「開発の思想と行動「責任ある豊かさ」のために」（Ideas For Development, 2005）が出版されている。チェンバースは自らの書の中で、常に読み手に問うのは「誰のリアリティが重要か?」「発想の転換が必要である」そして、「変わらなければならないのは、我々である」という点では一貫している。彼の著書の文体は非常に平易であり、時には皮肉をこめた詩を交えて、開発に関わるわれわれに問うのである。

特に彼が提唱している PRA（主体的参加型農村調査法 Participatory Rural Appraisal<sup>2)</sup>）の着眼点は、地域住民が自らの生活の知識や状況を共有し、高め、分析し、さらに計画し、行動し、監視し、評価することを可能にする [チェンバース、2000：249] ことであり、PRA はそのアプローチや方法であることを示している。この方法は、対象地域の住民に、生活範囲の地図を描いてもらい、その地図をもとに模型をありあわせの材料で作ってもらう。この「コミュニティ地図」 [チェンバース 2007：243] を作成することにより、現実に行っている問題点を、地図から作成した模型から把握し、情報として共有できるようになる。そのほかにも、対象地域の農事暦などを表した季節グラフや、表を使った点数付け（ランキング）などのツールの作成も含まれる。その結果は介入者である開発官僚や専門化が行うよりも、また彼らが想像するよりもはるかに高い精度と能力を示した [チェンバース 2000：311]。さらに人々は、調べたりインタビューを行ったりしながら分析し、計画を立てる。その結果、自分たちがどう行動するかの優先順位を決めたり、その行動を決定しコントロールするようになる [チェンバース 2000：311] のである。この手法は従来の評価や調査における質問票調査を代替するものであり、政策の妥当性を探る洞察力を生み出すものである [チェンバース 2000：290] と位置づけている。チェンバースは、このように断りをつけて定義する。

主体的参加型農村調査法は、万能薬ではなく、世界のすべての問題を解決するわけではない。しかし、これらの挑戦を行うためのいくつかの道を切り開いてくれる  
[チェンバース 2000：251]。

PRA は下位の人、すなわち女性、少数民族、貧しく傷つきやすい人たちを力づけることを追求し、力の逆転を実現しようとするものである  
[チェンバース 2000：256]。

ここで彼が「力の逆転」と表現しているのは、貧しくて、弱い立場にあり、孤立し、脆弱で、社会的な力を持たない、何億人もの、普段目に付かない「列の最後におかれている人々」 [チェンバース 1995：5] を、比較的裕福で、読み書きができ、そのほとんど都市をベースにしており、教育や専門的訓練を受けており、子どもたちもよい学校に通って

<sup>2)</sup> PRA という名称は PLA（参加による学習と行動 Participatory Learning and Action）という名称で呼ばれるべきという議論がある。その理由は第1に、手法を中心とした調査（Appraisal）だけという間違っただけの印象を招きやすく、Rural（村落）だけで行われるとは限らず、都市でも実践例が見られること。第2に PRA と呼ばれてきた時期における住民主体を目指した実践を経て、徐々に参加による学習と行動が備わってきて、もはや調査（Appraisal）という単語を入れておくことが現状にそぐわなくなってきたこと [プロジェクト PLA、2000：219] である

おり、体内に寄生虫がおらず、寿命は長く、必要以上に多くのものを食べ、本を読み、新聞を買うことができるような「アウトサイダー」[チェンバース 1995: 23] といった、今まで列の最初にいた人間の前に位置づける、まさしく“Putting Last First”であるべきと唱える点なのである。

### 1-3 「参加型開発」という現象

しかしながら、この手法を用いる開発官僚や開発実践者は、彼らに都合がよい解釈の下に「参加型」として利用するのである。佐藤は日本ではODAであろうと、NGOであろうと、開発業界においてParticipatory（参加）の頭文字である“P”が付く言葉が参加型開発を表象する「専門用語（ジャーゴン）」として流通していることを指摘している[佐藤、2003: 3]。そして多くの開発援助において「参加型」のアプローチがとられた開発実践が行われ、同時に「参加型」の問題点も数多く報告されるようになった。

たとえば、複数の社会的あるいは民族的集団が関わるある社会において、一部が支配的になり、他の人は沈黙を守るか、多数決に埋もれてしまうことがある。またPRAの普及初期においては誤った使い方の例が多く、女性、貧しい人、その他社会的弱者、それから忙しい人（ワークショップや会議に参加できない人）などの参加が阻害されていた例もある[チェンバース 2007: 247]。このような事例が報告されると、「参加型」へ批判の矛先が向けられるようになる。CookeとKothiyariは、「参加」を標榜することによる自発性の封印を「新たな圧制」(New Tyranny)と位置づけ、批判している[Cooke & Kothiyari 2001]。こうした批判に対して、チェンバース自身は1990年代に入ってから「参加型」と呼ばれる活動が開発実践に携わる人々にとっての大きな関心事となり、これほど爆発的に広がることを予想していなかった[チェンバース 2007: 245]と述べている。チェンバースを驚かせたのは、その導入の速さだけでなく、PRAという名称の採用はさらに速かった[チェンバース 2007: 246]と振り返り、あるべき姿勢を無視したまま、参加型開発「手法」だけが一人歩きしていると警鐘を発している[佐藤 2003: 4]。たとえばチェンバースの著書「参加型開発と国際協力 変わるのは私たち」(明石書店)の本文541ページ中、半分以上が開発官僚や専門家らが対象地域に人々に向けているまなざしが、誤った信念や解釈に基づいていることをあらゆる方向から指摘し批判しているのにも関わらず、彼らは「いかに参加型を利用して人々を動員するか」という指向にしか向いていないのである<sup>3)</sup>。

昨今の、開発人類学の議論だけではなく多くの開発研究者が認識していることだが、「参加」は、政策立案者や開発官僚または専門家が組み立てた開発プログラムに、対象者を「参加させる」のではなく、対象者の日々の生活の中にある「よりよく生きる」というプロセスに、いかに外部者が「参加する」かが重要であるという議論がある中で、「参加型」を問う視点も当然ながら生まれているのである。チェンバースもこのことには同意であり、「参加」は堅い岩ではない。参加は動くことができ、可塑的であり、アメーバのようで、彫刻家が使う粘土であり、手から手へと移るごとに形が変わる。そして人それぞれに、参加が何を意味し、どのように表現するのがもっともよいかを見出すべきである[チェンバー

<sup>3)</sup> 「第三世界の農村開発」(1995)に至っては、本文406ページのほとんどを外部からの介入者、チェンバースの言葉を借りるなら「アウトサイダー」への批判に割かれている。それにも関わらず、日本における開発実践に関わる人々の態度を問う論文や報告はほとんど見られない。

ス 2007：250] と論じている。もちろんすべて「参加型」がよいわけではないであろう。その多くが対象者にとって「他人が作ったものへの参加」を意味するのであれば、それはおのずとコンフリクトを生む原因となるからである。しかしながら、とりわけ日本の ODA や NGO にとっては Participate（参加）を意味する ‘P’ が付く言葉が非常に魅力的であり、幻惑されている [佐藤 2003：4] ようである。先述のとおり、チェンバースは「参加型は万能薬ではない」ことを触れているし、何よりも「参加型」を用いる開発官僚や専門家が変わらなければならないという前提条件を常に提示している [チェンバース 1995、2000、2007] にも関わらず、である。

## 2. 「セネガル緑の推進協力プロジェクト」

さて、「参加型」の概要を踏まえたうえで、開発実践においてどのように利用され、いかなる課題を抱えているのであろうか。

ここでとりあげる事例は、青年海外協力隊事業<sup>4)</sup>のセネガル共和国における例である。この例では、必ずしも「参加型」を謳っているわけではない。しかし、当該事業の理念として、「途上国において現地住民と生活や仕事を共にし、その地域の経済、社会の発展に寄与する」[国際開発ジャーナル社 1998：95] という理念が掲げられている。そして派遣先の多くは、村落地域や都市スラムなどと関連するいわゆる「草の根」を対象とし、そこに住む人々の目線に配慮しながらの活動を展開している。彼らは派遣前に行われる一定期間の訓練期間を経てからの派遣となるが、そこでは派遣先の対象住民が用いる言語や公用語を学習し、派遣国においても着任前に対象国、対象住民の文化や言語に関するオリエンテーションや研修が行われたのちに配属となる。よって、日本の ODA の枠組みの中で青年海外協力隊員の活動は、現地の「草の根」の人々と同じ言葉を用いて、共に考えるという態度は現地の人々の「よりよく生きる」というプロセスに参加するという、まさに「参加型」の活動にならざるをえない点で、事業の性質上、同じ現地の人々と関わりながら活動する専門家の多くとは異なるのである。しかしながら、それを求められていながら多くの課題を残したプロジェクトがある。それが本論でとりあげる事例の「セネガル緑の推進協力プロジェクト」である。

セネガル共和国における「緑の推進協力プロジェクト」とは、一体どういったものであったのか。本論では「第1フェーズ」と呼ばれる 1986 年から 1992 年までの 6 年間を中心にケース・スタディとして取り上げ、その概要を示しながら、背景と活動そして問題点について述べる。

### 2-1 「セネガル緑の推進協力プロジェクト」とは何か

セネガル緑の推進協力プロジェクト (PROVERS : *Projet de coopération pour la promotion de la verdure*) (以下「プロジェクト」と略す) は、セネガル共和国ティエス州 (Région de Thiés) ティエス県 (Département de Thiés) 内の 3 つの郡、ティエナバ郡

<sup>4)</sup> 1965 年より開始され、技術協力を目的とした、日本国政府が実施する海外ボランティア事業である。開始以来、2007 年に累計 3 万人以上が 87 カ国の国々に派遣されている。詳細については筆者の論文 [佐藤 2008a、2008b] を参照のこと。



(Arrondissement de Thiénaba) とクール・ムッサ郡 (Arrondissement de Keur Mousa)、そしてプット郡 (Arrondissement de Pout) にて活動を展開した青年海外協力隊チーム派遣<sup>5)</sup>によるプロジェクトである。

主な目的は、対象地域の砂漠化防止、地域住民の生活向上等を目的としている。活動期間は1986年12月から1992年11月までの「第1フェーズ」、1993年1月から1998年12月までの「第2フェーズ」で構成される。

活動の特徴として、地域住民の理解を得ながら、住民と一体となって植林をすすめるという試みで、林業と農業を有機的に組み合わせた「アグロフォレストリー」<sup>6)</sup>などで緑化を図ると同時に、野菜栽培や果樹栽培などを通して住民の生活改善および向上を目指すもの [国際開発ジャーナル社 1998: 154] であった。セネガルのほかに、目的や活動内容に違いはあれども、ニジェール (1993年~2001年)、タンザニア (1986年~1999年)、エチオピア (1994年~2000年)、そしてネパール (1994年~2000年) でも「緑の推進協力プロジェクト」が実施された<sup>7)</sup>。

セネガルの場合、カウンターパート機関が農村開発水利省 (Ministère de développement rural et de l'hydraulique、1994年に自然環境保護省 Ministère de l'environnement となる) 水森林土壌狩猟保全局 (Direction des eaux et forêts, des chassés et de la conservation des sols) の下部組織であり、ティエス州一帯を管轄する、水森林土壌狩猟保全局 (Inspection des eaux et forêts, des chassés et de la conservation des sols、以下「州森林局」と略す) である。活動内容として第1フェーズにおいて、公営苗畑<sup>8)</sup>において導入した「プール方式」によるアグロフォレストリー普及を目的とした苗木生産、村落住民の植林活動の推進に関する技術指導、果樹や野菜栽培技術を含めたアグロフォレストリー普及、村落住民の苗畑および植栽地造成に必要な技術支援を、プロジェクト隊員による村落巡回指導と、視聴覚教材を用いた「セミナー方式」による指導を実施した。植林活動指導村落数においては、1987年から1989年までに13か村から38か村へ、セミナー方式導入後の1990年には、69か村、翌1991年は128か村に拡大している [青年海外協力隊事務局、1992: 41]。第2フェーズにおいては、公営苗畑における活動を縮小もしくは停止し、村落巡回指導における活動村落数を限定したうえで、技術指導をおこなっている。その理由として、第1にジャハオ苗畑の施設老朽化や環境整備の必要性があるものの、公営苗畑の

<sup>5)</sup> 1984年から展開している青年海外協力隊派遣事業の一形態である。青年海外協力隊の「個別派遣」は一つの配属先に1名ずつ隊員が派遣され、個別に活動を行う形態であるのに対して、「チーム派遣」は共通の活動目的の下に、複数の隊員を派遣することにより、総合的に地域経済や社会開発、生活向上を目指すものである [青年海外協力隊事務局 2002: 2]。

<sup>6)</sup> 複合的な農地利用のひとつである。例えば野菜畑の中に果樹を点在的に植林し、周囲を防砂林で囲むといったスタイルが典型的である。またアグロフォレストリー園内では果樹苗木や植林苗の生産、すなわち「住民苗畑」も可能となる。

<sup>7)</sup> これらの国々のほかに、予備調査がフィリピン (1994年)、そしてホンジュラス (1996年) にて行われているが実施はされていない。

<sup>8)</sup> セネガル緑の推進協力プロジェクトのカウンターパート機関である、農村開発水利省 (Ministère de développement rural et de l'hydraulique、1994年から自然環境保護省: Ministère de l'environnement となる) 水森林土壌狩猟保全局 (Direction des eaux et forêts, des chassés et de la conservation des sols) が保有し管理を行っている苗畑のことを指す。ティエス州内には、プロジェクト事務局が併設されているジャハオ (Diakhao) 苗畑、プロジェクトの活動地域内にあるティエナバ (Thienaba) 苗畑、活動地域外であるが、州内ノト郡のバンジャ (Bandia) 苗畑の3箇所の公営苗畑がある。

施設整備がほぼ終了していること。第2に公営苗畑における作業管理や運営についてはカウンターパート機関に一任している。そして第3に、各苗畑の過去3年間の苗木生産量は苗畑整備前に想定した生産数をそれぞれ上回っており、一応の成果を上げたと判断したためである。よって、第2フェーズからは活動村落数を減らし、指導内容を各村落の状況に応じたものとすべく、1993年は23か村、1994年は7か村、そして1995年には6か村となった〔青年海外協力隊事務局 1996年：7〕のである。

関わった協力隊員は、植林、果樹、野菜、農業土木、村落開発普及員の各隊員のほかに、プロジェクトの後方支援隊員としての自動車整備、視聴覚教育の各隊員、加えてプロジェクトリーダー兼、州森林局との調整役としての技術協力専門家が1名配属となっていた。人員構成は常に流動的であり<sup>9)</sup>、活動規模にもよるが、プロジェクト初期は植林2名、果樹、野菜、農業土木、自動車整備の計6名であった〔青年海外協力隊事務局、1997：11〕が、1995年になると、同時期に植林2名、果樹4名、野菜2名、村落開発普及員2名、農業土木、視聴覚教育の、計13名という時期もあった〔青年海外協力隊事務局 2002：88〕。また1991年に技術協力専門家が任期終了となって以来、1995年まで不在であったため、植林隊員が自己の活動のひとつとしてその役を担っていた。なお筆者はプロジェクトの視聴覚教育隊員として1993年7月から12月まで2年4ヶ月間活動している。

## 2-2 政治的背景 —ドナー国、日本の事情—

この「緑の推進協力プロジェクト」の政治的背景を考察してみよう。

1985年5月2日から4日の3日間、西ドイツ（当時）のボンにて、第11回主要国首脳会議、通称「ボン・サミット」が開催された。その席上、安部晋太郎外務大臣（当時）が、対アフリカ支援の必要性を強調したが、そのフォロー・アップとして「アフリカ緑の革命」構想を掲げた。これはアジア、中南米で成功した「緑の革命」をアフリカにおいても実現するため、農業をとりまく環境の問題にも配慮した総合的な取組みを行おうとするものであり、同地域の砂漠化防止や緑化を推進する「緑の平和部隊」の組織編成を含んでいる。また同年9月のサミット参加国外相会議において、サミット参加国の専門家により作成された「対アフリカ援助報告書」が承認されたが、この中には「アフリカ緑の革命」構想の内容も盛り込まれた。その記録として、1985年9月25日にニューヨークで行われたアフリカ諸国外相等との午餐会において、安部外務大臣のスピーチが残されている。

御列席の皆様、私はアフリカ諸国が先般のアフリカ統一機構首脳会議で、その危機を克服するために自ら立ち上がろうとする強い意志を表明したことを高く評価します。（中略）

中長期的視点にたった援助の重要性は、先のボン・サミットにおいて、私が特に強調した点であり、かかる立場から、私はサミット参加国に対し「アフリカ緑の革命構

<sup>9)</sup> 協力隊事務局側ではプロジェクトのための隊員を別枠で募集を行っているわけではなく、隊員募集時に個別隊員と一括して行っている。募集要項には業務内容や派遣形態などについては要請ごとに記載されているが、要請にて求める人材と応募者とのマッチングにより常に隊員が充足する保証はないため、人員数は流動的にならざるを得ない。よってプロジェクト隊員に限らず、個別隊員の事例においても、活動任期終了間際の隊員と交替隊員との間でブランク期間ができてしまい、引継ぎが困難になることがある。



想」を提案致しました。

また、この問題は、今夜開催されるサミット7カ国外相会議の議題にもなっております。

私は21世紀に向けて世界の平和と繁栄のための環境作りに積極的に貢献することが我が国外交の最も重要な使命であると考えており、かかる立場からODA第3次中期目標を設定し、1992年のODA実績を1985年実績の2倍とし、7カ年の実績総額を400億ドル以上とするよう務めることとし、今後ともアフリカ経済危機に対しても更に積極的に関与していく所存であります。

私はアフリカのもつ未来への潜在力を信じます。アフリカ諸国が相互の調和と協力を図りつつ、現下の困難を乗り越え、アフリカの平和と繁栄に向けて前進されんことを心より願ってやみません。[外務省 1986]

その後、1986年2月には、安部外務大臣の構想を具体化すべく、セネガル共和国、タンザニア連邦共和国、ザンビア共和国の3カ国へ、プロジェクト形成調査団を派遣している。そこで、前2カ国において「協力の必要性が大きいこと」が確認され、同年5月にセネガル共和国に実施協議調査団が派遣され、同国ティエス州に協力隊チーム派遣による6カ年のプロジェクト実施が決定した[青年海外協力隊事務局 1996:14]。

その事前の実施協力プロセスにおいて、プロジェクト形成調査としてセネガル共和国にて行われた調査は、川上隆朗外務省経済協力局参事官(当時)ほか6名が1986年2月8日から11日の4日間[青年海外協力隊事務局、1996:15]のみであり、事前調査および長期調査員の派遣は行われていない。実施協議は同年5月4日から16日の13日間に、村田遥人外務省経済協力局技術協力課補佐(当時)ほか4名からなる、実施協議調査団を派遣して実施し、この期間中の5月15日にミニッツ<sup>10)</sup>「セネガル国政府の実施する植林活動に対する技術協力に関する日本側調査団とセネガル国側関係機関との議事録」に署名したのである[青年海外協力隊事務局 1996:15、1996:53]。

### 2-3 政治的背景 —相手国、セネガルの政策的根拠—

では、相手国としてのセネガル側の政策的根拠は、どのようなものであったのか。

セネガル共和国における森林や砂漠化防止に関する国家計画は、1981年に、PDDF(森林開発基本計画 Plan Directeur de Développement Forestier)、それを基礎として1988年に採択されたPNLCD(旱魃および砂漠化対策国家計画 Plan National de Lutte contre la Sécheresse et la Désertification)、さらに、その活動指針や著しく変化したセネガル共和国内の森林の植生や政治、経済、社会の状況や傾向に合わせて再検討し、調整したものとして1993年に、森林狩猟土壌保全局の森林開発計画であるPAFS(セネガル森林行動計画 Plan d'Action Forestier du Sénégal)が発足している。これは国家政策などの保身

<sup>10)</sup> 調査団が調査した結果や先方実施機関と協議した内容あるいは重要な事項に関する現場での協議の内容をまとめて、双方が確認する必要がある場合に取り交わされる[国際開発ジャーナル社 1998:154] 会議議事録(Minutes Of Meeting)のことであり、しばしば「M/M」と略される。序文である「表書」と、「添付文書」の2部構成となっており、日本側は、対象国にある在外JICA事務所所長名もしくは案件提案団体の長の署名、そして相手国は、カウンターパートとなる相手国実施機関のしかるべき役職者の署名が記入される。

に即して、FAO（国連食糧農業機関 Food and Agriculture Organization）、UNDP などの協力により 1993 年に策定したものである〔青年海外協力隊事務局 1996：19〕。

PAFS における 3 原則として、第 1 に地域住民の参加と責任負担、第 2 に森林開発の地域開発への組み込み、そして第 3 に地域ごとの森林政策の策定と地方分権化、これら 3 原則に基づいて策定されている。地域レベルの活動計画は、セネガル全土を生態地理学的観点から 6 地域に分けて地域ごとに具体的な活動内容を示している<sup>11)</sup>。プロジェクトの活動地域である落花生盆地地域（La zone du bassin-aracidier）<sup>12)</sup> においては 5 項目を挙げており、第 1 に土壌の改良及び保全、第 2 に農業システムにおける樹木の最適活用、第 3 に高塩類化及び酸性雨の影響を受けた土地の改良、第 4 に住民の薪炭材及び用材需要の充足、そして第 5 に村落農耕地の総合的管理が掲げられている〔青年海外協力隊事務局 1996：19〕。

#### 2-4 プロジェクト活動の概要

1986 年から始まったプロジェクト初期の活動の中心は、公営苗畑の整備と、整備された苗畑での苗木生産であった。プロジェクトが管轄していた公営苗畑の苗木生産実績を表 1 で示す。

表 1 公営苗畑における苗木生産実績

公営苗畑	年	樹種別生産量					生産量合計
		ユーカリ	プロゾピス	その他の林木	マンゴー	その他果樹	
ジャハオ	1987	29,250	8,190	15,893	3,100	22,230	78,663
	1988	18,141	11,540	13,634	5,235	10,128	59,810
	1989	89,100	42,450	57,830	2,200	32,780	224,360

単位：本

〔青年海外協力隊事務局 1992：37 より抜粋〕

1987 年から翌 88 年にかけて行ったジャハオ苗畑整備において導入した「プール方式」<sup>13)</sup> において、完成した 1990 年の苗木生産量は前々年、前年に比べて飛躍的に伸びており、これにより村落地域への苗木供給基地としての公営苗畑が改善、整備された。1989 年にはプロジェクト活動地域内の公営苗畑であるティエナバ苗畑、1990 年にはプットに

<sup>11)</sup> その他の地域として、北部のサン＝ルイ（St-Louis）を中心に大西洋岸からセネガル河を東にダガナ（Dagana）付近にいたる「灌漑地帯及びセネガル河流域」、国土北東部のほとんどを占め、南はタンバクンダ（Tambacounda）北部、西はンバッケ（M'Backé）に至る「混牧林地帯」、首都ダカール（Dakar）とその州内の「ダカール・ニヤイ沿岸地域」、タンバクンダ付近から南東部ケドゥグー（Kedougou）に至る「東部・東南部農牧林地帯」、南部コルダ州（Kolda）とジガンシヨール州（Ziguinchor）の「南部森林地域」、そしてルーガ州（Louga）、ティエス州（Thiès）、ジュールベル州（Dioulbel）、ファティック州（Fatick）、カオラック州（Kaolack）の国土西部のほとんどを占める「落花生盆地農業地域」がある。

<sup>12)</sup> 引用した資料では「落花生盆地地域」と「落花生盆地農業地域」の 2 つの表記が並列していたが、同義である。

て森林局側が確保していた用地に新たな公営苗畑の整備が行われている。

1990年には「セミナー方式」による啓蒙活動及び技術指導が開始された。これは村落地域の住民（村長もしくは既存の住民組織の代表者）を1ヶ所に集め、視聴覚教材を用いてセミナーを行うものである。報告書では「セミナー方式」の利点は3点あるとしている。第1に、セミナー方式参加村の選定段階で、適切なリーダーが存在し、自発的な植林意欲を持った農民、住民組織を選定できたことであり、やみくもに村に入り込むのではなく、予め、意欲のある村のみを選び、指導の対象としたこと。第2に、従来方式ではどうしても村落住民が受動的になってしまうのに対し、セミナー方式は彼らを常に能動的な立場にできたこと。そして第3に、セミナーにおける技術指導はすべて森林局の技術補が行ったことであり、外国人である日本人が行う直接指導よりも、セネガル人を通して指導を行ったほうが効果的であり、かつ現地人カウンターパートとしての森林局技術補への技術移転も促進される〔青年海外協力隊事務局 1992：23〕ことを利点としている。

これらの活動は一部第2フェーズまで引き継がれた。1993年からの第2フェーズにおいては、これまで行ってきた公営苗畑で育てた苗木を村落住民へ配布するだけでなく、当初の目的である村落の「アグロフォレストリー」園で育てた苗木の村落間での分配および販売の支援、アカシアなどの在来樹種啓蒙、高い熱効率と少量の薪炭材使用が特徴である「改良かまど」啓蒙とその普及活動を行っている。

### 3. 考察と結論

#### 3-1 問題点はプロジェクトにあったのか

ここまで簡単にプロジェクトの活動を述べた。一見プロジェクトの「成功例」のように見ることができるだろう。当時この「セネガル緑の推進協力プロジェクト」は、プール方式の苗畑が完成し、活動が軌道に乗った第1フェーズ終了近くにおいては日本のメディアで大きく取り上げられ、注目された<sup>13)</sup>。ところが、実際は成功例とは言い難い、問題を抱えていたプロジェクトとして、その名を馳せることとなる。

特に最たる問題点は大きく2つある。ひとつはプロジェクト隊員とカウンターパート機関である州森林局とのコンフリクト、もうひとつは、明確な目標なきプロジェクトに対するプロジェクト隊員の混乱である。いずれも原因として「協力隊によるチーム派遣プロジェクト」が持つ、相反する枠組みの性格的問題が挙げられる。まず、青年海外協力隊事業は、現地住民と生活や仕事を共にし、その地域の経済や社会の発展に寄与する〔国際開発ジャーナル社 1998：95〕ことを理念とし、対象地域の住民と同じ言葉を用いながら、自助努力促進を主たる目的とするものである。しかしこのプロジェクトはもうひとつの枠組みとして技術協力プロジェクトの性格がある。こちらは日本人専門家の現地派遣による技術指導、対象国の技術者の日本での研修受け入れによる技術習得、カウンターパート機関への機材

<sup>13)</sup> 灌水量の節減（節水）と灌水労働の軽減を目的に導入したもので、育苗における灌水はスプリンクラー方式などがあるが、労働力の軽減だけでなく節水をも目的としたプール方式は画期的とされた。これにより灌水量は従来の地上に置いた苗木のポットにじょうろを使って上から灌水する方式のおよそ1/2から1/3であると見積もられた〔青年海外協力隊 1992：39〕。

<sup>14)</sup> 当時の植林隊員であった松本氏の証言による。



供与の3本柱を組み合わせ、関連付けながら実施する事業である。この2つの事業の性格は、方や対象者の「自助努力」を謳い、方や「機材供与」という、相反するものである。プロジェクト隊員は募集、応募、選考、訓練そして派遣のプロセスにおいてすべて青年海外協力隊事業の枠組みで活動するものの、活動における技術協力プロジェクトの枠組みも加わることから隊員ごとに認識やそれにとまなう対象者への対応のずれが生じる。また投入された予算として、第1フェーズにおいて年間約2,000万円、第2フェーズにおいて年間約1,600万円の配分の困難さ、協力隊員の任期終了による人員交替で、対象者やプロジェクトへの対応が異なることでの混乱は、隊員参加者の年齢の若さからくる経験不足だけが原因なのではないのである。

ここで一旦プロジェクトの目的に振り返ってみよう。プロジェクトの目標は「セネガルにおける植林指導や普及活動を通じて、地域住民や組織への啓蒙活動を行い、以って農村等地域住民の生活向上に寄与する」であり、具体的な活動は地域住民への無償配布を前提とした公営苗畑における苗木生産、農村地域における地域住民植林活動の推進、および野菜や果樹栽培の導入などの活動を行うことである。このプロジェクトの活動方針とPAFSにおける対象地域の活動内容を比較してみると、先述の第3の項目以外は、ほぼプロジェクトの活動目標と合致する部分があるという根拠に基づき、国家政策とプロジェクトとの整合性があるとしている〔青年海外協力隊事務局 1996：19-20〕。

しかしながら、指摘すべきいくつかの問題点がある。まず第1に、事前調査および長期調査員の派遣は行われていなかったことが挙げられる。実施協議の際に、要請の内容や、妥当性の確認などの基礎的な事項の調査すら疎かな状態で、活動の大枠を決定している〔青年海外協力隊事務局 1996：43〕のと、また計画打ち合わせも第1フェーズ、第2フェーズともに実施せず、詳細な活動計画が策定されなかった〔青年海外協力隊事務局 1996：43〕のである。にもかかわらず、PAFSという一国家政策と、事前調査がなされぬままに「立てられたプロジェクト目標」は、曖昧なままである。第2に、プロジェクト目標にて掲げられている、植林活動と村落住民の生活向上との直接的な因果関係が不明である。そもそも、「自然保護」と「地域住民の生活に寄与する」ことは矛盾し相反するにも関わらず上位目標が掲げられているのである。

このように活動地域の現状把握が事前になされていない状態でニーズとして挙げているのはプロジェクトのカウンターパート側であるセネガル政府側と、プロジェクトを計画した日本国政府側からのみであり、隊員はトップ・ダウン的にセネガル政府側、日本国政府側が敷いたルールの上で活動を行うことにならざるを得なかったといえる。セネガル政府側においても地域の環境の変化に対応した取り組みについての言及があるものの、その主な視点は砂漠化防止と森林保護であり、国家政策を達成させるために村落住民が動員されるかのような印象を受ける。これは、前々項で触れた日本側の対応と全く同じである。よってプロジェクトに関わった隊員は、日本国政府とセネガル国政府の両者による不明確なプロジェクト目標のもとに、トップ・ダウン的に村落住民と関わり、活動を行うことになる。

プロジェクトに関わる隊員の活動は、公営苗畑の整備と「セミナー方式」の巡回指導だけではない。村落地域への日常的な巡回指導活動がむしろメインの活動であることは隊員各々の報告書で触れられている。しかしながら活動中に対象地域の住民から見聞きしたニーズや問題点を、プロジェクトの活動にフィードバックすることはできなかったのだら

うか。否、それは可能であった。プロジェクトにおける村落開発普及員の要請は、地域住民の社会経済構造に関する調査、対象となる村落住民のニーズ調査、プロジェクトのインパクト調査であった〔青年海外協力隊事務局 1997：9〕しかし、他の隊員がそれを求めなかった。理由は、プロジェクトのコーディネーター役としての1991年に技術協力専門家が任期終了となって以来、1995年まで不在であったため、植林隊員が自己の活動のひとつとしてその役を担っていた。そのことでメインの活動である植林の技術指導ができず、もう1名の植林隊員に2人分に相当する植林の技術指導の負担がかかっているという植林隊員の状況を知っている隊員からの反発が大きかったからである。つまり、技術協力専門家が不在だった時期に、プロジェクトがプロジェクトコーディネーター役として要請し配属となった村落開発普及員が、その要請に沿った任務を放棄し、当時アメリカ平和部隊が普及活動を行っていた「改良かまど」の研修と需要開拓をしていたのである。それは結果的に後々のプロジェクトの活動として運営されていくのだが、当時は、村落開発普及員に求めていたのはプロジェクトコーディネーターとしての存在であって、それ以上でも以下でもなかったのである。よって、要請では社会調査が謳われていたとしても、実際にはプロジェクト隊員にとっては否定されるべき活動であった。当時の村落開発普及員はこう語る。

本来、要請はプロジェクトチームの中から出されたものであるはずなので、赴任してから「必要ないんじゃないのか」という眼で見られると辛いものがありました。そもそも何を目的とし、誰のための「村落開発普及員」だったのかです。〔青年海外協力隊事務局 1997：10〕

その彼らが最初にやるべきことだったのは、公営苗畑での苗木生産や村落での技術指導よりも、まず状況把握からはじめるべきであった。いや本来、そのプロジェクトが開始する以前に事前調査を実施し、それによって得られた状況把握のデータが隊員に提示されるべきであった。しかしながら、日本国側の外交政策とセネガル国側の利害関係が一致した上で、始まってしまったプロジェクトがためにその目標が適正であったか否かによらず、その枠の中で活動をしなければならなかった。結果的には、プロジェクト計画段階で活動方針や活動内容を明確にしてこなかったために、プロジェクトの隊員が交代するたびに形態や運営方法にずれが生じ、隊員自身が頭をかかえることになるのである。プロジェクト活動途中においてもプロジェクト対象地域の社会調査、ニーズ調査やインパクト調査を実施すること、その必要性があったにも関わらず、プロジェクトの組織的問題によって実施できなかった。問題点はプロジェクトにあったというよりも、むしろプロジェクトを取り巻く枠組み（フレーム）形成過程に問題があったと言えるのではないだろうか。

### 3-2 結論

もちろん物事を決めるのにすべてが「参加型」でなければならないわけではない。もしかしたらこの「セネガル緑の推進協力プロジェクト」のような、対象者に対する「トップ・ダウンの参加型」〔野田 2000：128-129〕的なアプローチであっても、対象地域の住民に活動の選択肢があり、住民が利用しやすいリソース（資源）を増やすものであるなら、対

象者との協働的な開発実践が可能であったという可能性は考えられる。だが、それ以前に対象地域の特性や、対象者が何を欲し、外部介入者はどのような協力ができるのかを知るための事前調査を疎かにはできなかつたはずである。このケース・スタディとしてとりあげた一事例は、政治的背景が濃い案件であることが理解できる。日本国側によって計画し実施することを前提としていたものであり、それを根拠付ける何かが必要であった。そこで着目したのがセネガルの国家計画である PAFS であったのだろう。よって「ニーズ」として挙げられた PAFS の存在はあくまでも、政策的ニーズであって、対象地域の住民から挙げられたものとは言い難い。このことから、事前調査でその「必要性」を脅かすような声が聞こえてはならないし、予算の関係上既に予定されている案件を滞らせたくなかつたので、事前調査を行なわなかつたのではないか、という推論はできないだろうか。

協力隊員に求められる姿勢として「途上国において現地住民と生活や仕事を共にし、その地域の経済、社会の発展に寄与する」[国際開発ジャーナル社 1998:95] ことが理念として掲げられている限り、対象者から発せられた“声”を聞くことが、「草の根」に関わる実践者の姿勢なのである。この姿勢はなにも協力隊員の専売特許であるはずはない。対象者の日々の生活の中にある「よりよく生きる」というプロセスに、いかに外部者が「参加するか」が重要であるという意識は、開発官僚であろうが、専門家であろうが、もちろん開発実践者や研究者にとっても決して忘れてはならないポイントなのである。

#### 参考文献

- 国際開発ジャーナル社  
1996 国際協力用語集 第2版  
坂田正三  
2003 「参加型開発概念再考」、佐藤寛『参加型開発の再検討』アジア経済研究所  
佐藤敦  
2008 「そして“誰の”世界は、ひろがった」のか —JICA ボランティア事業の言説・実践・表象、千葉大学大学院人文社会科学部研究科博士前期課程学位取得論文  
2008 変わらなければならない「わたしたち」は誰なのか? —ODA 実務者による「草の根」実践者へのまなざし、千葉大学人文社会科学部研究 第17号  
佐藤寛  
2003 「第1章 参加型開発の「再検討」、佐藤寛『参加型開発の再検討』アジア経済研究所  
青年海外協力隊事務局  
1992 セネガル緑の推進協力プロジェクト 最終評価調査報告書  
1997 セネガル緑の推進協力プロジェクト 中間評価調査報告書 青派3 JR96-04  
1998 クロスロード 1997年3月号  
2002 協力隊チーム派遣に関する評価分析調査報告書 青海1 JR02-11  
チェンバース、ロバート  
1995 第三世界の農村開発 貧困の解決—私たちにできること、明石書店  
2000 参加型開発と国際協力 変わるのは私たち、明石書店 24  
2007 開発の思想と行動 「責任ある豊かさ」のために、明石書店 104  
坪内睦  
2000 「第3章 なぜPLAなのか～「開発」におけるパラダイム転換の必要性」、プロジェクトPLA『続入門社会開発PLA：住民主体の学習と行動による開発』国際開発ジャーナル社  
中西徹  
2001 「第5章 開発援助（プロジェクト援助）と経済学」、佐藤寛『援助研究入門 援助現象への学際的アプローチ』アジア経済研究所  
野田直人  
2000 開発フィールドワーカー、築地書館



山森正巳

2001 「第 6 章 開発援助と文化人類学」、佐藤寛『援助研究入門 援助現象への学際的アプローチ』アジア経済研究所

Cooke, Bill and Kothari, Uma

2001 Participation: The New Tyranny? , ZED Books, New York

Hall, Anthony

1986 'Community Participation and Rural Development', in Midgley, J. et al., Community Participation, Social Development and the State, Routledge, London

Midgley, James

1986 'Community Participation : History, Concepts and Controversies', in Midgley, J. et al., Community Participation, Social Development and the State, Routledge, London

外務省ホームページ

アフリカ諸国外相等との午餐会における安倍外務大臣のスピーチ (1985 年 9 月 25 日、ニューヨーク)

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1986/s61-shiryu-210.htm>

2009 年 7 月 4 日閲覧