

どうしたら自立発展が期待できるのか

—ラオス森林管理・住民支援プロジェクトの取り組み事例—

岩 佐 正 行

1. はじめに

技術協力プロジェクトの究極の目標は、プロジェクトの終了後も、プロジェクトの成果が、裨益者によって継続して活用され、さらにその成果をベースにして自立発展していくことを期待している。しかしながら、プロジェクトの終了後には、専門家も去り、被援助国側の予算措置もほとんど無く、その成果が埋もれてしまうケースも多い。プロジェクト活動の実施に当たって、どのようにプロジェクトを組み立て、実施していくのが自立発展に繋がっていくのだろうか。ラオス北部6県で実施されている森林管理・住民支援プロジェクトの取り組みを紹介する。

2. プロジェクトの概要

1) プロジェクト期間及び実施機関

プロジェクト協力期間は2004年2月10日～2009年2月9日までの5ヶ年で、実施機関は、ラオス側は農林省農林業普及局、日本側は国際協力機構（JICA）である。

2) プロジェクトの目的

焼畑農民が焼畑に過度に依存しないように、代替の生産活動を支援し、森林の保全や貧困の削減に寄与すること、及び焼畑安定対策や農林業振興を現場で担当する郡農林普及事務所職員の能力向上を目指している。

3) ターゲット地域

焼畑耕作が多く行われているラオス北部6県をプロジェクト対象地域としている。その県の中で、原則として、最貧困郡に指定された郡の村を対象にして

Masayuki Iwasa : How do JICA Experts Tackle to the Sustainability?

JICA ラオス国森林管理・住民支援プロジェクトチーフアドバイザー

いる。

4) ターゲットグループ

ターゲットグループの主なものは2つあり、ひとつは森林の減少や劣化に大きなインパクトを与える焼畑農民、もうひとつは、郡農林普及事務所の普及職員である。

5) プロジェクト活動

(1) 4村でのプロジェクト活

動的試験的先行実施（モデル・展示的なサイトの設定：このサイトをイニシャルサイトと呼ぶ。）

(2) 郡農林普及事務所の普及職員の能力向上（人材育成）

(3) 持続的発展を目指し、他村での応用展開（自立発展：このサイトをパイロットサイトと呼ぶ。）

(4) プロジェクト活動成果を取りまとめ、農林省への持続的展開の提言（写真1）

3. 自立発展性をねらった取り組み

1) 取組み1：プロジェクト活動基本方針の設定

プロジェクトの目的、戦略、活動内容等のフレームは、プロジェクトの形成時点に作成されるプロジェクト・ドキュメント等に取りまとめられるが、自立発展性を確保するための詳細な仕組みは不十分である。このため、プロジェクトでは、プロジェクトの開始時点で、カウンターパートと専門家の活動基本方針を、まず策定した。

(1) 特益者の自主性を引き出すやり方

上からの押し付けでなく、ターゲットグループ（農民、郡普及員等）の自主性を引き出す工夫をあらゆる活動に取り入れる。

(2) 農民に適正な技術を支援

複雑すぎたり高度な技術の導入を避け、農民でも使いこなせる簡易で、容易な技術をベースにした活動とする。

(3) 投資が少なく、かつ早期に収入に繋がる活動の組み合わせ

貧しい農民を対象にしていることから、投資が大きすぎないよう、農民の能



写真1 焼畑の様子

力を十分考慮して決める。さらに、早期（1年以内）にリターン（収入）が得られる活動も組み合わせる。

（4）1回の投資で、継続的に活動が可能な支援

途上国の時間の流れは緩やかなので、活動の進捗は一般的に遅い。プロジェクト期間を加味して、原則、1回の投資で、確実に成果（収入）に繋がり、その活動が継続的に行われるよう工夫する。

2) 取組み2：プロジェクト期間全体の時系列組み立て

プロジェクトでは、自立発展のプロセスとして協力期間5年間を4ステージに区分している。

（1）第1ステージ（準備期間）：2004年2月（プロジェクト開始）～2004年

プロジェクトは2004年2月から始まった。2月～3月は、まず、プロジェクト事務所の開設、機材等の調達を行った。4月以降は、①プロジェクト活動に必要な情報収集のためのベースライン調査、②プロジェクト実施の背景、課題、戦略、運営・管理等を示したプロジェクト・ドキュメントの改善作業を行った。

（2）第2ステージ（基礎習熟期間）：2005年～2006年

プロジェクト活動の農村での実施に当たって、まず、イニシャルサイト4村を指定し、対象農民、関係県・郡普及職員（県実施チーム）及びプロジェクトスタッフ（C/P及び専門家）の三位一体で活動を実施した。初めての活動実施なので、最初はプロジェクトスタッフがファシリテーターとなって実施した。イニシャルサイトは展示・実証的な事例サイトとなる。

（3）第3ステージ（反復・応用展開期間）：2005年～2008年

イニシャルサイトでOJT（職場内）訓練を受けた6県の普及職員がファシリテーターとなって、対象農民と活動と共に実施する。プロジェクトスタッフは、巡回指導程度に留めることにする。このサイトをパイロットサイトと呼んでおり、プロジェクト終了時までに1県当たり5村、6県で30村程度を予定している。

（4）第4ステージ（初期自立展開期間）：2008年～2009年2月（プロジェクト終了）

プロジェクト期間の大詰めであり、実施したイニシャル/パイロットサイトの非参加農民や隣接村において、プロジェクトの成果が、プロジェクトの直接支援によらないで、県・郡普及職員の補助的支援のみで、参加農民から非参加農民へ、プロジェクトの成果が広がり始める事例が散見される状態を想定して

いる。このサイトを、農民の自力で普及が始まり始める箇所ということから、エクステンションスポットと呼んでいる。

3) 取組み3:活動システムの工夫

(1) 村及び参加農民の役割・責任の明確化

現場でのプロジェクト活動の関係者は、村/農民、郡農林普及事務所/普及職員、プロジェクト/プロジェクトスタッフの3組織/3関係者である。ここでは、自立発展の鍵を握る村/農民の役割・責任についてのみ述べたい。

役割や責任の明確でない活動は、自主性の醸成に大きく障害となることから、以下の4つの役割・責任を設定し、農民に説明し、納得の上でプロジェクト活動に参加してもらうようにした。

○1点目は、生計向上のために何をしたいのか、そのためにはどうしたら良いのか、村民がまず自分なりに考えること

○2点目は、生産活動の実施は、村民が自主的に行動すること

○3点目は、活動に必要な経費の一定割合を、参加農民も負担すること

○4点目は、支援を受けて得た成果の一部を他の農民へ支援すること

(2) リボルビングシステムの導入

支援した活動を持続的に発展させるためには、その活動を他の農民へどんな方法でどのようにして広めていくかが重要である。プロジェクトでは、リボルビングシステムの導入により、それを確保しようと考えている。プロジェクトで定めたリボルビングシステムの定義は、「プロジェクトから支援を受けた農民が、支援を受けて発生した成果を、プロジェクトから支援を受けていない農民へ、その成果を支援することにより、その成果を持続・発展させるシステム」とした。

リボルビングの対象は、①支援を受けた物と同価値の物、プラス一定の利子、又は②支援を受けた同価値の現金、プラス一定の利子とした。リボルビングの期間は活動内容によって異なるが、短いもので1年(豚等)、長いもので3年(果樹等)としている。

(3) プロジェクトから支援を受ける最初の受益者(農民)の規模

全村民にくまなく支援することは、自立発展の面から考えれば弊害もある。プロジェクトでは、参加を希望する農民の30~50%程度を設定した。参加からもれた人は、リボルビングシステムから二次的に支援を受けることになる。最初に支援を受けた人は、“待っている人”が居ることになる。つまり、待っている人から、いい意味でのプレシャーを感じさせる心理作戦も考えている。

(4) 参加農民は活動に必要な総コストの 50% 以上の負担

参加農民も費用の一部を負担することによって、失敗できないという意識の高揚を期待し、自主性を引き出すことをねらっている。ただし、農民は現金収入が少ないとから、現金での負担は困難である。村に存在する資機材、労賃等を費用として計算し、半分以上を負担してもらっている。つまり、自分の力でできるものは、自分で負担してもらうことを大原則にしている。

(5) 参加農民の玄関に“参加プレート”を設置

参加プレートは各参加者の家の表玄関に設置している。参加者プレートは、紺色のボードに、プロジェクトのロゴ、参加者名、活動名、参加年月を記載したものである。このプレート設置の狙いは、①参加農民としての自覚を持ってもらうこと、②他の村民にも参加を知ってもらうことにより、参加農民のやる気を維持させようとの心理作戦である。リボルビングで支援を受けた者には、色違いの参加プレートを設置し、成果の拡大が視覚的に見えるようにも考えている。

4) 取組み 4 : 中央・地方政府機関の巻き込み

プロジェクトに関する主な行政機関は、中央政府は農林省農林業普及局、地方政府は県農林業局、郡農林普及事務所の 3 機関である。各組織の主な役割は表 1 のとおりである。

これまで、一般的には、プロジェクト最終年にプロジェクト成果をまとめ、提言して、それを関係政府機関に提出し、後は政府機関で取組みを期待する仕組みが通常であった。

プロジェクトでは、プロジェクト終了後の自立発展性を目指し、プロジェクト活動の一環として、中央政府レベルではプロジェクト成果の制度化・予算

表 1 プロジェクト活動に係る関係行政機関の主な役割

| 組織 | プロジェクト活動運営・管理 | C/P の任命 | C/P の活動費 | 継続性の確保 |
|-----------|---------------|---------|----------|--------------|
| 農林省農林業普及局 | 全体統括 | 必要 | 必要 | 制度化・予算化・人材育成 |
| 県農林局 | 現場活動のモニター | 必要 | 必要 | 人材育成・活動費の確保 |
| 郡農林普及事務所 | 現場での活動実施 | 必要 | 必要 | 活動費の確保 |

(注) C/P の活動費とは、現場活動に必要な旅費及びバイク燃料費等の経費をいう。

化、地方政府レベルでは、普及職員の人材育成、普及活動に最低限必要な旅費、燃料費の確保方策について検討を深める活動も取り入れている。中央・地方政府機関と共に考え、その道筋を明らかにしたいと考えている。この活動はプロジェクト後半の2007年から開始する予定である。

5) 取組み5：村落コミュニティとしての能力向上

プロジェクト活動実施に当たって、PDCA(Plan, Do, Check, Act)サイクルを導入している。農民には難題ではあるが、この基本原則に基づいて、農民の出来る範囲で根気よく何度も繰り返し、この思考・行動プロセスの定着化を図っている。

(1) 計画づくり(Plan)

プロジェクトでは、焼畑に代わる代替生産活動の計画策定プロセスを表2のように設定した。プロジェクトでは、まず、プロジェクトの活動を村人全体に知ってもらうため「村落全体会議Ⅰ」を、さらに、村としての受け皿体制をしっかりさせるため「プロジェクト活動実施委員会」を設置し、支援活動や参加者の絞込みのまとめ役の役割を持たせた。

さらに、「参加予定農民会議」の設定により、①各活動グループ（例えば、豚グループ、水田開発グループなど）とのより詳細な意見交換、②実施委員会メンバーのみで支援活動が決められてないかのチェック等を通じて、よりよい計画づくりを目指すねらいがある。

活動計画の最終案が出来上がった時点で、再度、「村落全体会議Ⅱ」を開催することにより、広く村民にプロジェクトの支援活動内容を周知し、村全体での合意を得るプロセスをとっている。

この計画づくりには、カウンターパートがファシリテーターとなりそれぞれの会議を進めていく。また、農民から村の社会・経済概要を報告してもらったり、問題点の分析や解決策の討論にも積極的に参加してもらうようにしている。この計画づくりの期間は、最初のプロジェクトサイト（イニシャルサイト4村）では、6ヶ月間をかけた。これは、プロジェクト対象6県から選ばれた普及職員（各県から3名）のOJT訓練も含まれているので、十分な時間をかける必要があったためである。（写真2）

(2) 計画の実施(Do)

農民による生産活動の実施段階では、「生産活動別グループ」を設置している。同じ活動のメンバー間で、問題点の解決策や技術向上等のための意見交換の場となるべく多く持たせたいとの考え方からである。さらに、各生産活動の実

施に先立って、プロジェクト主催の基礎研修を行い、村での農民研修は郡普及職員主体で実施してもらっている。

支援する資機材（豚等の家畜も含む）の調達に当たっては、豚等の生きた資材の調達もあるので、参加農民も同行し、納得のいくものの調達を目指している。その調達作業を実施させることによって、農民の自主性や責任感を醸成するねらいがある。

(3) モニタリングと改善 (Check)

参加農民による支援した活動の日常の記録、各活動グループ毎のモニタリング、村落実施委員会によるモニタリングを実施している。農民レベルで実施可能な、簡易・明確かつポイントを逃さない内容とするよう工夫を重ねている。現状では、農民自力でのモニタリングは難しい。しかしながら、村落の発展を期待するのであれば、そこに住む村民の能力向上を意識しなければならない。そのためには、農民による問題把握、問題解決能力の向上を目指す必要がある。言うは易し、行うは難しだるが、支援者としては、いつもこのことを念頭において活動を実施する必要がある。

(4) 改善活動 (Act)

モニタリングによって明らかになった問題点の改善方策を、議論のままで終わらせないで、それを農民に実行してもらうことが重要である。改善方策は机上論ではあってはならないし、農民が実行できる対策を見出すために、まず、農民が自ら考える必要がある。プロジェクトスタッフは、ファシリテーターとして、具体的事例やその対策の効果をわかりやすく説明してあげることも重要なである。

（参考） 生産活動実施計画のチェックポイント

プロジェクトの終了後も、支援した活動が農民達の力で継続発展できる計画づくりに努める必要がある。重要なチェックポイントは次の5点である。

(1) 人（参加農民）をどう選ぶか

活動を実施するのは農民である。最初の参加農民の選定を誤ると活動の継続性が期待できない。人選は難しいが、やる気のある人、参加活動に経験のある



写真 2 村落全体会議で発表する農民

表 2 生産活動策定の標準プロセス

| ステップ | 会議名と目的 |
|--------|---|
| ステップ 1 | 第1回村落全体会議 (プロジェクト目的と支援の仕組みについて全村民に説明) |
| ステップ 2 | 第1回イニシャルサイト実施委員会 (活動の受け皿組織と具体的な活動づくりの開始) |
| ステップ 3 | 第1回参加予定農民会議 (活動内容の実施可能性の検討) |
| ステップ 4 | 第2回イニシャルサイト実施委員会 (活動内容と参加者の絞込み) |
| ステップ 5 | 第2回参加予定農民会議 (参加者のチェック・活動内容・投資規模等の確認) |
| ステップ 6 | 第3回イニシャルサイト実施委員会 (生産活動実施計画書の最終ドラフトの作成) |
| ステップ 7 | 第2回村落全体会議 (策定された計画書の発表と全村民による合意) |

人を基本にした。前述した6ヶ月間の計画づくりの段階で、関心や根気のない人は自然に落ちていった。残った人を、優先的に選考するよう村落実施委員会にアドバイスしている。

(2) 参加農民の役割・責任をどうするか

参加農民の役割や責任を明確にしないで、プロジェクトからの支援だけ先走りすると「もらい得」の気持ちが芽生え、活動にも熱が入らない傾向がある。そのため、プロジェクトから支援されたものは、他の農民へ還元、例えば、リボルビングシステムの導入や収益の一部を村落基金への納金等を前提にした。

(3) 農民から要請された活動が農民の能力からして適切か

支援してもらえると思えば、あれもこれもと目一杯の要望が出てくるのが常である。多額のコストを必要としないもの、農民でもやれる技術程度のものとした。

(4) 1世帯あたりの参加活動数及び支援額をどの程度にすべきか

これも、上で述べた(3)と同様に、1家族から複数の要望が上がってくる。最初はあまり欲張らないで、各農家の労働力でできるよう原則として1世帯1活動とした。1村当たりの支援額を概ね60万円とした。

(5) 支援する活動がプロジェクトの実施能力を超えていないか

プロジェクトの能力にも限界がある。あまり手を広げすぎて、その後のフォローアップが行き届かなかったりすることが多々ある。専門家数、C/P数、予算、プロジェクト期間等を考慮して無理の無い支援内容とする必要がある。このため、1村に付き原則5活動以内とした。ただし、村全体で実施する活動、例えば、村落林造成等は別枠とした。

6) 取組み6：普及職員の能力向上（現場型人材育成）

農民への農林業普及活動は、末端の行政組織である郡農林業普及事務所が担っている。プロジェクトの活動は、焼畑農民に直接支援しているので、普及職員を3名程度カウンターパートとして任命してもらい、彼らの普及能力の向上を目指している。

ラオス農林省農林業普及局が設置されたのは、2001年のことである。それまで、農林省本省、県農林局、郡農林事務所職員も、組織立った普及業務の経験はほとんどなかった。ましてや、普及の目的、手法などの知識も皆無に近かった。したがって、プロジェクトは、ゼロからの出発となったところである。

前述した、イニシャルサイトでの焼畑に代わる代替生産活動の実施当たって、プロジェクト事務所勤務のカウンターパート（プロジェクト直属のスタッフ）と対象6県からの県実施チーム3名を、事務所での座学に加えてOJT訓練することにした。そのOJT訓練の概要は、イニシャルサイト4村で村民と共に、代替生産活動実施計画を作成させることにある。その過程は、表1で示したとおりである。1村で最低でも主な会議は7回に及ぶ。6県の実施チームのメンバー、つまり研修員（普及職員）は、全過程を経験することを原則に半年間かけて実施した。

このOJT訓練は3日で1セットとした。第1日目は、研修員はプロジェクトスタッフと翌日の会議準備、第2日目は、村での村民との会議、第3日目は会議のレビューと次回の計画という構成である。つまり、Plan-Do-Seeを繰り返すことになる。最初は専門家主導で始め、徐々にカウンターパートや研修員へ、会議のファシリテーターを任せていった。これまで、郡職員は、監督、通達といった上から下へ伝える業務がほとんどであったわけであるが、この体験学習を通じて村人に対する見方、接し方、普及手法を学び、普及員としての基礎を学ばせ、参加型村落開発の最高の“教師”は村人であるということを体得してもらう狙いがある。（写真3）

7) その他取組み

(1) 省・県・郡の幹部職員と
よく意見交換すること

プロジェクト対象県・郡に出張したときは、可能な限り、県農林局長、郡長などの幹部職員と面談し、プロジェクト活動の情報交換をすること。幹部職員にプロジェクトの存在意義を認識してもらうことが、後々の自立発展の下地になると考へている。

(2) 人選や支援活動でのジェンダー配慮

生計上重要な役割を担っている多くの女性に参加してもらうよう工夫した。一つに、「村落実施委員会」のメンバー（10人前後）に、少なくとも1名は女性との枠を決めた。さらに、女性グループが実施したい活動にも留意し、可能な限り採択するよう心掛けている。

(3) 外部視察者に対して、参加農民に説明させる機会を多くもたせる

プロジェクトサイト（イニシャルサイト）の選定には、プロジェクトの活動進捗とともに外部からの視察者があるとの前提で、プロジェクト事務所のあるルアンプラバーンの町からの、日帰りで視察が可能な村を2村選定した。視察者への説明は、村長や村落実施委員会委員長、生産活動グループ長などに実施してもらい、意見交換にも参加してもらっている。村人の考える力を伸ばすいい方法である。この2村を比較すると、視察者の多い村の方が、受け答えがしっかりしている。

(4) 余興の重要性

初めて外国人（日本人）と話し合う農民、言語の問題などから本音や忌憚のない意見等がでてくるまでには時間がかかる。なるべく早く、農民の緊張感をほぐすための仕掛けも必要である。筆者が小学生の頃、授業のおわりに紙芝居を見せてくれたソロバンの先生を思い出した。ソロバンより紙芝居に魅せられてソロバン塾に通った。もちろんソロバンも上達した。これを使おうと思いまジックショーを会議の余興に入れた。狙い通りの効果があった。



写真3 普及職員とCF参加予定農民との会議

4. おわりに

プロジェクト終了後の自立発展に向けて、いろいろな仕掛けをプロジェクト活動の中に組み込んでいる。要約すれば、政府機関と農民からの双方のアプローチ、裨益者の自主性の醸成、及び農民・普及職員の能力向上の手法にある。本当にこれらの手法が自立発展にどれだけ寄与するかはプロジェクトが終わって、日本側の支援がゼロになったときに判るだろう。これらの手法が、少なくとも、プロジェクト後半も、こだわりをもって可能な限り継続され、自立発展の礎が築かれることを切に期待している。同時に、プロジェクトの立ち上げから本プロジェクトの長期専門家として、長年、関わってきた1人として責任も感じている。

(海外林業情報)

インド国の木材需要

世銀の調査によると、インドは最近産業用木材及び薪炭材の極端な供給不足に陥っており、近隣国のインドネシア、マレーシア、ミャンマー諸国及びナイジェリアなどの木材市場の攪乱要因となっているという。2006年の木材不足量は39百万m³に達し、薪炭材の需要は139百万m³と推定されている。インド政府は木材輸入量の約95%を占めている丸太のさらなる輸入を推奨している。
(ITTO 報告より)

INVASIVES

アジア—太平洋地域の持続的森林管理に被害と多大な出費をもたらすような侵入生物種に対処するための組織、APFISN (Asia-Pacific Forest Invasive Species Network) が設立された。APFISNにはAsia-Pacific Forestry Commission (APFC) のメンバー32か国が参加している。この地域の森林に侵入する種の発見、阻止、モニター、撲滅及びコントロールのための助け合いを目的とする国際協力ネットワークである。APFISNは月刊ニュースレター、“INVASIVES”を新たに発行する。同誌は、新脅威種、コントロールの方法、予防対策、関連の会議や出版物の案内などを扱う。興味のある方はAPFISNのCoordinator、Dr. K.V. Sankaran氏、sankaran@kfri.orgに連絡下さい。(FAO Tiger Paperより)