

自立発展への取り組みとその成果

—ラオス森林管理・住民支援プロジェクトでの取り組み事例—

岩佐正行*¹・石川みゆき*²

はじめに

森林管理・住民支援プロジェクト（FORCOM）は、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などを目的に、2004年2月から2009年2月まで、ラオス北部地方の6県で実施された。

プロジェクト終了後の成果の自立発展の確保は、国際協力に関わるどのドナーにとっても、大きな課題である。プロジェクト終了後、支援国からの専門家派遣も、予算も切れてしまう。どう取り組めば、自立発展が確保されるのだろうか。

FORCOMでは、様々な視点や角度から、プロジェクト終了後の自立発展性を追求する方策を試みてきた。その考え方、実践、その成果及び課題について報告する。

2. 自立発展にかかるプロジェクト戦略

2-1. 自立発展の定義

まず、自立発展とは何か、その意味を明らかにしておきたい。一般的には、「他の援助や支配を受けず自分の力で身を立てること。（広辞苑）」である。

FORCOMプロジェクトに置き換えてみると、「JICAの援助や支配を受けず、JICAの支援を得た組織や裨益者の力で、FORCOMの成果を持続・発展させること」である。また、その自立発展性の高・低の評価は、①政策・制度面、②組織・財政

面、③技術面、④社会・文化・環境面、⑤その他の側面を総合的に勘案して判断される。

2-2. プロジェクト戦略と構成要素

基本的には「トップダウン+ボトムアップ」の双方向アプローチを採用している。自立発展を確保する方法論として、トップダウンとは中央・地方行政機関のニーズをいかに村落コミュニティや農民へ伝え、実践してもらえるか、ボトムアップとは村落コミュニティや農民のニーズやその実情をいかに中央・地方政府機関へ伝え、いかに政策化されるかの双方向アプローチを重視した。つまり、農林省や県・郡は制度の構築や予算の確保の権限があり、一方、村落コミュニティや農民はその政策を、現場で実践する立場にある。農民が実践しなければ、政策実現はありえないし、さらに、自立発展を期待するのであれば、権限や立場の異なる両者の協働が不可欠となる。

プロジェクト戦略の構成要素は、①組織へのアプローチ、②人へのアプローチ、及び③プロジェクト活動の組み立て方の工夫である。

FORCOMの裨益者は、中央政府（主に農林省農林普及局）、地方政府（県庁及び郡庁）及び村落コミュニティ3組織/人である。また、プロジェクト活動の組み立て方は、プロジェクト活動の設計と実践手法に区分される。各項目について自立発展性確保に向けての内容・取組みを説明する。

Masayuki Iwasa, Miyuki Ishikawa : Tackle to the Sustainability and Achievements

*¹ 現関東森林管理局計画部、元JICAラオス国森林管理・住民支援プロジェクト派遣専門家。*² JICAラオス森林減少抑制のための参加型土地・森林管理プロジェクト派遣専門家

Box. 1

「制度化」と「内部化」の考え方

「制度化」とは、①住民支援プログラム（CSP）が構築されること、②CSPの有効性が農林普及局によって公式に認知されること、③CSPを実行するための組織・実行体制が整備されること、④中央政府/地方政府によってCSPの拡大のための予算（借款も含む）が確保されること。この4要素が一体となって実現し、自立発展が具現化すること。

「内部化」とは、上記の4要素のうち、①及び②が実現し、自立発展への足がかりが具現化すること。

2-3. 組織/人へのアプローチ

2-3-1. 中央政府レベル(主に農林省農林普及局)

2001年の農林普及局の設置後、同年末に、スイス政府によって、普及政策を支援するラオス農業普及プロジェクト（LEAP）が開始され、2005年12月に、ラオス普及メカニズムを開発し、「ラオス農業普及アプローチ（LEA）」として、ラオス政府が推進することとなった。

FORCOMは農林普及局の傘下にある。農林普及局は、プロジェクト成果の内部化、制度化及び成果の拡大のための予算確保等の役割があり、プロジェクト終了後の自立発展の大きな一つの鍵を握っている。このため、中央政府レベルでは、農林普及局を主体にプロジェクト成果の内部化若しくは制度化に向けての活動を重ねてきた。

2-3-2. 地方政府レベル（県庁及び郡庁）

地方政府は、農林普及局の普及政策を、現場での実行を指導する行政機関である。特に、地方政府レベルでは、プロジェクト終了後、プロジェクト成果を、どう継続・拡大していくのか、そのためのモニタリングの実施、普及員の更なる能力向上、実行体制の整備、新たな村へのプロジェクト成果の普及・拡大、それらに必要な予算の確保等を柱としたアクションプランの策定に向けて、自立発展性委員会（CS会議）を地方政府レベルに設置した。このアクションプランの策定と実施いかに2つ目の鍵となる。この委員会のメンバーは、担当の県/郡農林部局のみならず、県/郡計画投資局や財政当局の関係者から構成されている。

2-3-3. 村落コミュニティ及び農民レベル

プロジェクト活動を実際に現場で実施するのは、プロジェクト対象村の村落コミュニティと個々の農

民である。現場活動を自立発展させるためには、①成果の内部化や制度化や②アクションプランの策定のみでは不十分である。いかに、村落コミュニティと参加農民が、自主的に活動を実施できるかが3つ目の鍵である。

このため、プロジェクトでは、仮に、中央/地方政府行政機関の財政事情等でその役割が十分に機能しない時でも、少なくとも支援を受けた村や農民が、自らの自主的活動で、その成果を最低限、維持していくことができるように、村落での実施体制の整備やリボルビングシステム（後述）等のプロジェクト活動の具体的なプログラムを策定した。

2-4. プロジェクト活動の組み立て

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で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、以下の内容について、さらに検討を深め、具体的な形にした。

2-4-1. プロジェクト期間全体の時系列組立

プロジェクト協力期間の5年を、次の4つのステージを設定し、それぞれのステージの到達目標を明確にした。

- 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8月

FORCOMでは、2004年2月～3月まではプロジェクト事務所の開設、機材等の調達を行う、4月以降8月までは、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・ドキュメントの改訂作業を行うこととし、プロジェクト活動開始のための準備期間とし、

第1ステージとした。

2) 第2ステージ(基礎習熟期間): 2004年9月～2005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・郡普及員及びプロジェクトスタッフの三位一体で活動を実施することとし、プロジェクト活動実施に必要な基礎的知識や技術を学ぶ期間とし、第2ステージとした。

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県の普及員が主体となって、第2ステージで学んだ知識や技術を活用して、自県の対象農民へ生産活動を指導・実施する。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は1県当たり5村程度、6県で30村程度を実施する。ルアンプラバン及びビエンチャンのプロジェクト事務所に勤務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とし、第3ステージとした。

4) 第4ステージ(初期自立発展期間): 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/パイロットサイト内の未参加農民や隣接村の農民が、プロジェクトスタッフの直接支援によらないで、県・郡普及員の補助的支援のみで、最初の参加農民から次の参加農民へ、プロジェクトの成果が広がり始める状態を想定している。このサイトを、農民の自力での普及が進み始める箇所ということから、エクステンション・スポットと呼び、第4ステージとした。

2-4-2. 活動システムの工夫

1) 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のメカニズムの構築が重要である。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た。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、支援を受けた物と同価値の物又は現金、プラス一定の利子とした。リボルビングの期間や利子は活動内容によって異なる。

2) 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。最初の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には、“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、いい意味でのプレッシャーを感じさせ、積極的な活動を期待する心理作戦である。

3) 参加農民は活動に必要な総コストの50%以上の自己負担

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た。ただ、農民は現金収入が少ないことから、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うこととした。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た。

3. 関係機関に対する具体的取り組み内容とその成果

3-1. 中央政府レベル: 調整グループ委員会(CG)による住民支援プログラム(CSP)のラオス農業普及アプローチ(LEA)への内部化

3-1-1. 内部化にかかるFORCOMの基本方針

1) 調整グループ委員会(CG)は、農林普及局自らが運営をする委員会として設置された。議長は農林普及局次長。メンバーは、農林普及局の全ての課長やドナープロジェクトのナショナル・ダイレク

Box. 2

LEA の性質と CSP の内部化

LEA は、ラオス農林省が定める普及アプローチ (*MAF Instruction/0065/2005*) であり、普及関連の活動 (ドナープロジェクト) は全て LEA に則って実施される。LEA は唯一無二、政府公認の普及枠組みであり、CSP の普及システムへの内部化というのは、LEA への組み込みという形をとり、LEA の改善に寄与することを意味する。

ターである。FORCOM は CG 事務局として、CG 運営への助言や実施支援等を担当する。

2) CSP 内部化については、FORCOM による提言を基に農林普及局が自ら CSP の成果の精査、評価を実施し、内部化の方策を決定する。

3) 農林普及局関係機関全体による議論を通じた学びあいを基本とする。

4) LEA への内部化に当たっては「FORCOM の CSP」ではなく、LEA にかかる活動全体の中に CSP を位置づけた上で、CSP の長所や成果を効果的に内部化する。

5) 2007 年 10 月の普及組織改編を受け、他のドナープロジェクトも普及戦略や実施方法の微調整を迫られている時期であることから、普及における重要課題全般や LEA の改善を、農林普及局関係機関とともに議論する場とする。

3-1-2. 内部化の考え方とアプローチ

1) 内部化の考え方

基本的には、プロジェクト・デザイン・マトリックス (PDM) に示されるとおり「CSP が LEA に内部化されること」を目指す。具体的には、① CG を通じて、農林普及局が CSP の成果について精査 (Good practice の抽出)・評価を実施し、② LEA+ のひとつのメニューとして CSP を取り込むことを決定し、③ 公文書にて CSP を承認する、ことをもって、現フェーズの PDM に規定される CSP の内部化と考える。

2) 内部化のアプローチ

FORCOM は 3-1-1 で述べた基本方針に基づき、CSP の内部化を「CG を通じた LEA の改善・強化」という大きな枠組みの中に位置づけ、CSP が改善版 LEA のひとつのメニューとして組み込まれることで、CSP 拡大・展開の基盤整備につながることを目指

している。

CG を通じて、それぞれのメニューやツールの成果を検討し、全体としてどのように LEA+ を構築していくのかを議論する中で、CSP の Good practices が農林普及局によって抽出され、最終的には LEA+ に組み込まれるというシナリオである。

3-1-3. 調整グループ委員会会議 (CG 会議) の実績

1) 2007 年 3 月の CG 立上げ以来、毎月第 1 週に定例会合を開催した。毎回、設定された課題 (村落開発基金、ジェンダー、北部開発等) ごとに、ドナープロジェクトや農林普及局が持ち回りで発表・経験の共有を行うことで、情報共有・学びの場としての役割を果たした。

2) FORCOM の実績としては、第 5 回及び第 8 回 CG 会議において、CSP の特徴・長所、焼畑抑制や生計向上における成果、自立的発展の確保への取り組みについて発表した上で、「CSP の内部化」を提案した。その際の CG メンバーからのフィードバックは、2009 年 1 月の FORCOM 最終成果報告セミナーで発表した CSP の成果に反映した。

3-1-4. 今後の課題

1) Upland sub-working group への働きかけ

CSP の公式承認と並行し、農林省の焼畑対策・北部農村開発の政策策定の場である Upland SWG に対して、CSP の教訓の活用や CSP の導入を働きかけることも肝要である。CSP 資金源の確保につながる可能性もある。

2) CSP 資金の確保

CSP の内部化を実効性のあるものにするには、資金源の確保が必須となる。引き続き CS を通じた国家予算措置を促す他、ADB 基金等、他ドナーの資金や JICA 環境プログラム無償等からの資金提供を検

討する必要がある。

3-2. 地方政府レベル：自立発展性委員会（CS 会議）によるアクションプランの策定と実行

3-2-1. 自立発展性委員会設置にかかる FORCOM の基本方針

ラオス側のオーナーシップの醸成を基本とした。県・郡を支援しているプロジェクト活動は、担当農林部はプロジェクトの存在やその活動内容を承知しているが、県の関発担当部局や財政当局は意外と知らないケースが多い。プロジェクト活動は、中央・地方政府の政策の実現に向けて実施されており、農林部局のみならず県庁・郡庁全体の取り組みが求められる。

このため、プロジェクト活動の自立発展に特に関係の深い、県/郡計画投資局及び財政局等と一体となってプロジェクト成果の自立発展を考え、行動することを基本とした。

3-2-2. 自立発展性委員会の実績

自立発展性委員会（CS）の設置に向けて、対象 6 県・郡の関係者参加の下、2007 年 6 月及び 11 月の 2 回、準備会議を開催した。準備会議において、CS 会議開催の趣旨、在り方、議題等が合意され、2008 年 3 月にホアパン県において第 1 回 CS 会議、同年 6 月にルアンプラバン県において第 2 回 CS 会議、同年 9 月にサヤブリ県において第 3 回 CS 会議が開催された。各会議の要約は次のとおりである。

1) 第 1 回会議（2008 年 3 月）

アクションプラン策定に向けてプロジェクト対象県間で、プランの項目や内容、予算確保に向けての各県の対応状況等の意見交換を行った。本会議の構成メンバーは県/郡農林部局のみならず、県計画投資局や財政局等もメンバーとなっており、プロジェクトの存在認識やプロジェクト終了後の自立発展を議論する場として、本会議開催の趣旨を高く評価する意見が述べられた。さらに、このように自立発展をテーマにしたドナー会議の開催は初めてであるとの意見も出された。

2) 第 2 回会議（2008 年 6 月）

第 1 回の意見交換を通じて得られた情報や意見を

基に、各県がアクションプランのドラフトを作成し、報告が行われた。予算獲得のために、どのような内容が求められるのか、具体的かつ技術的な情報交換がなされ、再度、持ち帰って、更に内容を充実することで合意された。

3) 第 3 回会議（2008 年 9 月）

各県からアクションプランの報告があった。アクションプランの内容は、大きく 2 つに分類され、① 現行のプロジェクトサイトのモニタリング及びフォローアップ活動、② プロジェクト成果の新たな村での展開が報告された。①の活動については、対象 6 県すべてで活動計画が策定されたが、②の新規展開は県の財政事情等を反映して、新規展開を図りたいとした計画と全く予定されていない県とに明確に分かれた。新規展開を図りたいとした県についても、ほとんどの県で予算の手当てがなされておらず、今後の予算申請及びその確保プロセスが不明確であった。また、モニタリング及びフォローアップ活動内容についても不明確であった。このため、2009 年 1 月の FORCOM 最終成果報告セミナーにおいて、改良版のアクションプランが、再度発表された。

3-2-3. 今後の課題

1) アクションプラン策定後の各県の取り組み状況のモニタリング

アクションプランが絵に書いた餅にならないよう、アクションプランに実効性を持たせる必要がある。人材、財政、組織体制が不十分な現状を踏まえれば、息の長い支援が必要であり、かつ、現状の人材、財政、組織体制を踏まえた無理のないモニタリングがどのように実施されるべきか、さらに検討を深める必要がある。

2) 自立発展性委員会開催への支援

FORCOM が提案した CS は、プロジェクト関係者が一同に会して、プロジェクト終了後の自立発展を議論し、その具体的方策を作り上げていく貴重な場である。ラオスのプロジェクト関係者も、このような趣旨の会議開催は高く評価している。さらに、参加者のお互いの学びの場としての役割もあり、アクションプラン策定後の本委員会をどう進めていく

のか検討する必要がある。

3) CSP 資金の確保

CSP の維持・拡大を実効性のあるものにするには、資金源の確保が必須となる。引き続き CS を通じた予算措置を促す他、ラオス政策銀行の融資、ADB 基金等他ドナーの資金等からの資金提供の可能性や方法論を詳細に検討する必要がある。

3-3. 村落レベル：生産活動実施委員会及び生産グループによる生産活動計画の策定と実施

3-3-1. 生産活動実施委員会及び生産グループの設置

支援を受ける村落の受け皿体制を整備することとした。活動の受け皿が個々の農家世帯ベースのみであれば、その成果の確認と農民間の情報共有が困難となる。活動の受け皿を組織化して活動することによって、活動の成果が集約され、かつ村落コミュニティ内での情報共有が促進され、その自立発展がより高くなると判断されたためである。

3-3-2. 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、①村/農民、②郡農林普及事務所/普及員、③FORCOM 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ていく。

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) 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、農民がまず、自分なりに考えること（オーナーシップ）
- 2) 生産活動の実施は、農民が自主的に行動すること（オーナーシップ）
- 3) 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（コストシェアリング）
- 4) 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（リボルビングシステム）

3-3-3. リボルビングシステムによる活動の継続性特に重視したのは物によるリボルビングである。

例えば、豚飼育の事例をあげれば、雌の成熟豚2頭の現物支援を受けたA世帯は、繁殖させた後、支援を受けた同価値の現物及び飼育技術をB世帯に移転させることとしている。原則、現物移転としたのは、農民のマネージメント力を考慮し、金銭移転では取扱が複雑となるので、最も簡易な手法を採用した。

リボルビング期間の満期を迎えたイニシャルサイト4村では、最初の参加世帯数218世帯（2005年5月現在）が、リボルビングシステムによって300世帯（2008年10月現在）に増加した。

4. 考察

4-1. 中央政府レベル

ラオス北部地方の山間地域で、焼畑移動耕作が卓越する地域の貧困農民を対象に、焼畑の過度な依存を回避するための代替の生産活動を支援する住民支援プログラム（CSP）を開発した。CSPにおける普及アプローチは、ラオス政府公認のLEAをベースにしており、普及原理や戦略、具体的な普及手法に大きな差異はない。

普及アプローチの枠組みであるLEAが効果的に実施されるためには、その血肉となるツールや技術メニューが不可欠である。その血肉の一つになるのがCSPである。その観点に立って、調整グループ委員会会議で、FORCOMが開発したCSPや他のドナーのプラクティスを検討し、CSPの有効性が農林普及局に認められたところである。その成果として、農林省農林普及局次長名（2008年12月29日付け；No. 3588/NAFES. 08）でラオス全県及び関係ドナー機関等に、通知されたところである。

プロジェクトの成果であるCSPのラオス政府による内部化と活用推奨がなされたわけであるが、その実施のための予算が一定程度確保され、実際に活用が行われるかどうかは不確実である。今後は、いかに、ラオス政府が、焼畑耕作の安定化、生計向上や貧困削減、さらには森林保全の有効なツールであるCSPを如何に進めていくかに尽きるものと考えらる。

4-2. 地方政府レベル

住民支援プログラム（CSP）は、最貧困郡の農民を主として支援の対象にしている。支援の内容は、①資機材（家畜等の生物も含む）及び②生産技術の支援である。最貧困郡の農民の多くは、自給自足的な生活を送っている。プロジェクトが発足した2004年に調査したイニシャルサイト4村での現金収入は、年収約4.3百万キープ（約400ドル）から6.7百万キープ（約700ドル）と極めて少額であり、生計向上を図るにも初期投資資金がほとんどなく、自力での貧困からの脱却は極めて困難である。

そのため、プロジェクトでは、必要最小限の資機材を支援し、その資機材を活用して新たな生産活動を開始し、収入増を図ることにより、貧しい農民の生計向上を目指している。

つまり、CSPを有効なツールとして活用していくためには、資機材購入のために一定の予算を、中央政府及び地方政府が確保し、貧しい農民に支援する必要がある。ラオス政府の税収入のみでは厳しい財政事情にあるのは事実ではあるが、国際機関からの支援、二国間ドナーからの支援、NGOからの支援等多くの資金ソースがあり、多額の資金援助を享受している状況にある。

本報告書の作成時点では、プロジェクト終了後の生産活動のモニタリング等のフォローアップに必要な予算は、県によっては確保されつつあるが、プロジェクト対象県の6県すべてが確保しているわけではない。また、CSPを、新規の村で実施する計画は策定されている県が多いが、その実施のための予算が確保されていない現状にある。上述したように、資金ソースは全くゼロではなく、農林部局と計画投資局や財政当局との連携を強化し、知恵をだせば、予算確保は可能であると思われるので、自立発展性委員会の設置の原点に戻って、関係者の一層の努力が求められる。

4-3. 村落レベル

村落レベルでは、リボルビングシステムが回転し始めたイニシャルサイト4村及び第1次パイロットサイト7村においては、プロジェクトからの直接投資ない状態で参加農民が徐々に増加し始めている。しかしながら、いずれは、村内において、支援した生産活動が、村民に行きわたり、リボルビングの引き受け手がなくなる可能性がある。その対策を検討する必要がある。次の2つの対策が想定される。

一つ目は、現状の現物によるリボルビングシステムから金銭によるリボルビングシステムへの転換である。個々の農民間の金銭の委譲ではなく、村落に村落開発基金を設置し、そこに現金を積立、一定のルールに基づき、村民がその資金を借り受けて、生産活動を実施できるシステムの開発である。基金の管理・運営は複雑なので、どの村でも対応できるとは限らないが、村落コミュニティの運営能力にあったツールを準備しておくことも重要である。

二つ目は、現物を隣村に委譲する手法である。村落開発基金の設置が困難な場合に適用される。ただし、いったん支援を受けた村が、その財産の一部を他村へ委譲できるかどうかの問題点もあるが、この場合でもFORCOMのCSPを準用して活動することが必須である。

〔参考文献〕 1. FORCOM, 第1回～第9回調整グループ委員会委員会開催報告書。 2. FORCOM, 第1回及び第2回自立発展準備会合開催報告書。 3. FORCOM, 第1回～第3回までの自立発展性委員会開催報告書。 4. 岩佐正行(2007)ラオス焼畑農民の笑顔を求めて—ラオス森林管理・住民支援プロジェクトの軌跡—(未定稿)。 5. 岩佐正行(2007)どうしたら自立発展が期待できるのか, 熱帯林業 N.S. 68: 30-40。 6. LEAP (2008) Laos Extension for Agriculture Project-Project Document Phase IV (2008-2012)。 7. FORCOM (2009) ラオス国森林管理・住民支援プロジェクト最終成果報告書。