

〈研究ノート〉

農業・農村開発における住民組織をめぐる支援の動向

— 1990年代以降のタンザニアの事例から —

黒 崎 龍 悟

Trend of Support for Local Organizations' Activities in Agricultural and Rural Development: A Case Study in Tanzania since the 1990s

Kurosaki Ryugo

Summary

Local organizations in current developing countries are the most common unit for activity and support reception or as parent organization for financing activities including microfinance at the site of agricultural and rural development. It is important to know the real condition of local organizations' activities in order to improve the on-site support for agricultural and rural development. For this end, it is also important to ascertain the status of new policy frameworks and support systems for local organizations. This article focused on the cases in Tanzania, especially the supports for local organizations' activities in agricultural and rural development since the 1990s and clarified the trends. The study showed that the system and framework to support local organization was characterized as diversification of microfinance service, institutionalization of bottom-up system and promoting networking. This trend seems to take over the original rationale of local organizations in the 1990s such as efficiency, equity and empowerment.

1. はじめに

住民組織¹は、今日の開発途上国の農業・農村開発²の現場での最小活動単位、支援の受け入れ単位、あるいはマイクロファイナンスのような金融活動の母体などとして、広く定着している。本稿では、東アフリカのタンザニア連合共和国を事例に、とくに1990年代以降の農業・農村開発における住民組織をめぐる支援の傾向について明らかにしていく。

第二次世界大戦後に本格化した開発途上国における農業・農村開発では、近代農業の技術や知識の移転 (Transfer of Technology: TOT) が現場での活動の軸となっていた。TOTの効率的な遂行を目的に、1970年代には世界銀行が導入したTraining & Visit (T&V) という普及手法が広く採用され、それが90年代初頭まで主流となってきた。T&Vは、専門的な技術をもった地方自治体の農業普及員が、地域の篤農などを「コンタクト・ファーマー (パーソン)」に指定し、タイム・スケジュールに沿ったプログラムを計画的に遂行しながら新たな知識・技術を効率的・効果的に伝えていくというものであった (Benor & Baxtor 1984)。コンタクト・ファーマーとして指導を受けた人びとは、習得した技術や知識を地域内で広めていく役割が期待されていた。ほとんどの開発途上国で普及員の数は圧倒的に足りていないことから、T&Vは、普及員という人的資源を効果的に使うという観点からも農村開発の主流となっていたのである (Benor & Baxtor 1984)。

このようにT&Vを用いることは世界的な潮流となっていたが、80年代の終わりごろから次第にそれが抱える問題や限界が指摘されるようになってきた。Roberts (1989) の議論によれば、①指揮系統がトップダウンで、住民の意向が反映されなかったり、地域の個別状況へ柔軟な対処ができないものであったこと、②トップダウン的手法と関連して、コンタクト・ファーマーの選出には地域の富裕層や権力者が選出されるバイアスがかかったため、彼らが手法の意図することに無理解で期待された役割を果たさなかったこと、③コストが高く、持続可能性が見込めなかったこと、などが明らかにされている。

このような批判の高まりを受けて、後に詳しく述べるように、1990年代には農業・農村開発の現場で住民参加を意識した取り組みが次第に主流になっていく。1995年には世界社会開発サミットが開かれるなど、国際的に住民参加が注目されていたこともあり、この観点からも農業・農村開発におけるトップダウン的なT&Vは見直されるようになっていく。そして、1990年代後半には、より効率的な普及と住民の主体的な問題解決能力を向上させる手段として、世界銀行や国連農業食料機関 (Food and Agriculture Organization: FAO)、国際農業開発基金 (International Fund for Agricultural Development: IFAD) などの国際機関が住民組織化を強調するようになっていった。このようにしてあらわれた住

1 住民グループ、農民組織、農民グループ、セルフ・ヘルプ・グループ、CBO (Community Based Organization)、協同組合など、住民組織に類するものの呼び名はさまざまであり、本文中では説明の文脈によってこれらの語を使用する場合もあるが、基本的にはまとめて住民組織と表記する。なお、農業関連の協同組合に対する支援はそれだけで情報量が膨大になるため、本稿では詳しく取り上げられなかったことをあらかじめ述べておく。

2 本稿の農業・農村開発は、農業生産の改良や向上だけではなく、農村地域の生計全体の向上を含んだ包括的な支援を指すものとして用いる。

民組織化を推進する動きは、農業・農村開発の分野において今日に至るまでその勢いを失っていない。

農業・農村開発の文脈における住民組織の本格的な研究の嚆矢はEsman & Uphoff (1984) である。彼らは、同書のなかで、住民組織を導入することの意義をefficiency（効率性）、equity（公平性）、empowerment（エンパワーメント／能力向上）という3つの“e”ではじまる単語をあげながら説明しているが、これらは、T&Vへの批判とオーバーラップしている。普及員が少ないなか、コンタクト・ファーマーが期待した役割を果たさなかったのは、コストの問題を含む効率性の問題であるし、結果として一部の住民だけが支援の恩恵を受けていたということで公平性の問題を包含している点、また、T&Vが採用していたトップダウン型の指揮系統に対してボトムアップ型のエンパワーメントを重視するという点である。住民組織をめぐる論考は、およそ同書のこのような提起を軸にして、蓄積されてきた³。

今日的な状況のなかで住民組織の活動の実態について理解を深めることは、農業・農村開発の現場における支援の内容を向上させていくうえで重要な作業であることは間違いないが、その一方で、住民組織を取りまく政策枠組みや支援体制の実態がどのように移り変わっているのかも把握しておかなければならない。しかしながら、こうした大きな流れに関する情報はあまり整理されていない。

本稿では、タンザニアを事例にして住民組織をめぐる政策枠組みや支援体制の変遷について明らかにし、現在の傾向を整理することを試みる。そして、Esman & Uphoff (1984) が提起した効率性、公平性、エンパワーメントの観点から、その傾向について検討してみたい。なお、本稿がタンザニアを対象とする理由は、それが世界的な開発援助の潮流を強く反映した農業・農村開発が進められている国のひとつであることによる。

以下では、まず2章で独立以降のタンザニアの農業・農村開発に関連する政策がどのようなものだったかを概観する。3章において、1990年代以降、住民組織活動がどのように台頭してきたのか、また住民組織をめぐるどのような新たな動きが生じてきたのかを、おおよその時系列に沿って示す。4章では前章までの内容を受けて、現在確認できる傾向について整理し、最後の5章を結論とする。なお、以下の内容は基本的に文献調査から得たものであるが、一部には、タンザニアでの現地調査で得た情報も加えられている。現地調査で得られた情報はそのつど、本文や脚注に記した。

2. タンザニアの農業セクターの概況—独立後から構造調整政策の受け入れまで

東アフリカに位置するタンザニアは、1961年にイギリスからタンガニーカとして独立

3 それらは大きく、以下のようなトピックに分けられる。①経済的パフォーマンス（貧困削減への効果）の検証（例えばLarsen & Lilleor (2014)）、②住民参加との関連（弱者や貧困者の排除などの問題。例えば浅野 (2008)、Arcand & Wanger (2016)）、③在来の組織と新たな開発組織との関係性（例えば重富 (2003)、辰巳 (2005)）、④地域研究的視点による人びとの能力向上プロセスの長期的検証（荒木 (2011)、kurosaki (2011)、神代 (2014)）。

し、1964年にインド洋沖合にあるザンジバル諸島と合邦してタンザニア連合共和国となった。独立後のタンザニアは、ニエレレ初代大統領（1922-1999）の強力な影響力のもとに、独自のウジャマー（*ujamaa*）⁴の思想にもとづくアフリカ型社会主義を掲げながら農業の近代化を目指し、それを基盤とした国家建設を推進していった。

政府は、1964年には農村開発の手段として「トランスフォーメーション・アプローチ」政策を採用し、近代的機械耕作の導入を図ったが、大量の投下資本が必要とされ、思うように計画が進まず、政府自身が失敗と認めざるを得なかった。その後は個々の小農への農業改良普及活動を中心に、協同組合活動を育成する「インプリューブメント・アプローチ」へ重点が置かれるようになった。「インプリューブメント・アプローチ」の導入後、一部で農業生産が向上したといわれているが、それは、農業技術が改良されたというより、人口の増加による耕作面積の拡大に起因していた（Hyden 1980: 81）。加えて、散村形態が要因となり、農業普及員が接触できるのは一部の進歩的農民（Progressive farmer）と呼ばれるような者に限られ、一般農民全体のベースを引き上げていないという問題が浮上した（吉田 1997）。そのため1967年、政府は「アルーシャ宣言」を経て、両アプローチの利点、つまり資本・労働集約的かつ、特定層に偏らない普及システムを目指した結果、集村化（villagization）を推し進めたのであった。

集村化は、ニエレレが想定していた「ウジャマー」的なつながりをもとにした生産の集団化であると特徴づけられる。集村化では、ある地域の世帯を一箇所に集住させて「村」を形成し、共同労働や機械化した農業生産を基盤とする農村経済の向上を目指した。同時に、多くの住民に対する公共サービスへのアクセスの簡易化が図られた。1975年には、政府は各種の協同組合を解散させ、それらの機能を一元的に村に引き継がせる体制をとったが、当時、世界から注目を集めたこの取り組みは、思うような成果をあげられなかった。

その後、対ウガンダ戦争や二度の旱魃の影響を受け、疲弊した国内経済を立て直すために1986年には世界銀行と国際通貨基金による構造調整政策（Structural Adjustment Programme: SAP）を受け入れ、社会主義路線は実質的に放棄された。

1960年代の協同組合の育成は、1990年代以降の住民組織活動の動きを先取りしたもののようであったが、集村化があまりにも拙速に過ぎ、農耕体系を無視し、強制執行による農民管理（吉田 1977: 242）であったということに大きな問題があった。ニエレレが農村開発の手段として重視した「ウジャマー」的つながりがそもそもタンザニア農村には希薄だったのではないか、という見解もある（例えば吉田 1997）。また、人びとにとって支援とは、みずからが選択するものではなく「与えられるもの」であり（Lange 2008、Kurosaki 2011）、そこに住民の意図が介在する余地はなかった。

4 タンザニアの公用語の一つであるスワヒリ語で「家族的紐帯」を意味する。ウジャマーが意味していたのは、共同体的なまとまりとしての村であって、後述する農民グループを意味するキクンディ（*kikundi*）との直接的なつながりや連続性はない。なお、本稿ではこれ以後、スワヒリ語の単語については、初出に限り斜体のアルファベットを併記する。

SAPが導入されてからは、国際的な開発機関がタンザニアの開発政策の立案に影響力をもつようになり、開発援助の世界的な潮流が強く反映された開発政策や農業・農村開発が実施されるようになっていくのである。

3. 1990年代以降の動向

3. 1 National Agricultural and Livestock Extension Rehabilitation Project (NALERP) と T&V

タンザニアの農業・農村開発におけるひとつの転換点は、世界銀行とIFADの支援の下で1989年～1996年に実施されたNational Agricultural and Livestock Extension Rehabilitation Project (NALERP) である (Rutatora & Matee 2001)。NALERPの目的は、社会主義体制のもとで疲弊した経済を復興すべく、タンザニア政府が農民に対して農業生産や生産性、収入の向上につながる普及サービスを提供できるようになることであり、そのために、①効果的な普及組織と運営構造を確立すること、②普及サービスにおけるT&V手法を確立すること、③普及のプランニングと実行能力を強化すること、④第2フェーズのプロジェクトの準備をサポートすること、があげられていた⁵。

しかし、前述したようなT&Vに対する一般的な批判が、次第にNALERPにおいても当てはまるようになっていく。NALERPの終盤ともなると、普及員による一方的な働きかけという図式が顕在化するようになった。公共事業を要請し、外部支援なしに地域の活動を主導できるような草の根組織の育成に対してはほとんど注意が払われていなかったためである (Rutatora & Mattee 2001)。コンタクト・ファーマーが期待した役割を果たさなかったこともある。結果的に、NALERPは農民の組織的活動を運営する能力を育成することはできなかったが (Rutatora & Mattee 2001)、そうした反省は、その後の農業・農村開発の現場において住民組織の育成とそのエンパワーメントが重要視されることに受け継がれていく⁶。

3. 2 マイクロファイナンスの導入

1990年代に入ること、バングラデシュのグラミン銀行によるマイクロファイナンス（当初はマイクロクレジット）事業の成功の影響を受け、国際的にマイクロファイナンス事業が評価されるようになっていた。グラミン銀行によるモデルは、フォーマル金融にアクセスすることが難しい土地なし層のような人びとが対象とされた。借り手となる人びとが5人でひとつの組織を構成し、連帯保証の形態をとる。これがグラミン・モデルの成功した

5 世界銀行ホームページ上のプロジェクト評価情報による。http://documents.worldbank.org/curated/en/607431474482123286/pdf/000020051-20140519062947.pdf

6 なお、Anderson *et al.* (2006) では、アフリカの普及現場でT&Vの関与する対象が「コンタクト・ファーマー（パーソン）」からのちに「コンタクト・グループ」へとシフトしていたということを述べている。T&Vが主流であった時代であっても、住民組織の活用の萌芽はあったといえる。

要因のひとつといわれている。

タンザニアでは、こうした成功に倣うように、NALERPとオーバーラップする時期に1991年からIFADによるSouthern Highlands Extension and Rural Financial Service Project (SHERFSP)が南部4州12県においてはじめられ、住民組織ベースのマイクロファイナンスの導入が試みられた。それまで、国内の銀行は地方におけるマイクロファイナンス業務の経験が少なく、融資に関して満足な成果をあげていなかった。そこでIFADは、徹底した金融プロジェクトを展開するよりも、小農生産を支援するように企画された中間的な枠組みとして、トレーニングとグループ形成を強調したマイクロファイナンスを重視した。すなわち、組織化を図ることによって金融サービスへアクセスできるように、グラミン・モデルを踏襲したのである。もっとも、グラミン銀行のようなマイクロファイナンスはその二次的な目的として人びとのエンパワーメントが考えられているが（例えば岡本ら1999）、当時、SHERFSPが導入したマイクロファイナンスは、NALERPと同様にT&V方式がとられており、トップダウン型のトレーニングという要素が強かった（World Bank 1998）。

1991年は、銀行業務の規制緩和にともなって、協同組合法が制定された年でもあり、そのことは住民に再び協同組合を組織する権限を与えるとともに、Savings and Credit Cooperatives (SACCOs)の設立も許可した（Kurosaki 2011）。SACCOsとは、運営組織によって細かい部分に違いがあるが、融資を希望する個人が入会金と出資金を払うことで、出資金の倍額あるいはそれ以上の融資を受けられる住民組織の一形態として定義できる。役職（議長、書記、会計）が設置され、定款が作成されて県に登記される。メンバーシップの上下限などは明確に決められていないが、村単位や複数の村をまたぐほどの経営規模が主流となっているようである。IFADはこのSACCOsを多数組織することで、マイクロファイナンスの活性化を目指していた。こうした取り組みは、同じくIFADによって2000年から2009年にわたって実施されたRural Financial Services Programmeに引き継がれた。このプログラムは276のSACCOsと571のインフォーマルな住民組織の能力をサポートした⁷。

なお、タンザニアには、全国のSACCOsを支援するThe Savings and Credit Cooperative Union League of Tanzania Limited (SCCULT)という団体が1991年の協同組合法の下、1992年に組織されている。登記されているSACCOsの国家的連合で、現在、国内すべての州にリージョナル・オフィスを持ち、タンザニアで協同組合を支援する組織のなかでもっとも強力な団体である（Maghimbi 2010）。SACCOsの数が、1999年の時点での921（Sizya 2001）から2008年の時点で4485（Maghimbi 2010）と劇的に増えるなか、SCCULTは個別のSACCOsに対する資金の貸し付けはもちろん、メンバーの能力開発に関する活動、ロビー活動・アドボカシー活動、ビジネス展開のための調査・コンサルティングなど、幅広く

7 IFADのホームページ上のプロジェクト評価情報による。 <https://operations.ifad.org/documents/654016/adb5688a-6a15-4483-8c88-bbf86b11873a>

事業を手がけている。

3. 3 Farmers' Field School (FFS) とキクンディ (*kikundi*)

1990年代に入り、マイクロファイナンスをとおして協同組合ベースの活動が存在感を高めるのと並行して、1990年代後半には、より効果的な技術普及と住民の主体的な問題解決能力を向上させる手段として、農民の組織化が強調されるようになった。それを主導していたのがやはりIFADである。それは、Farmers' Field School (FFS) という名のプロジェクトで進められた。FFSは、FAOによる東南アジア諸国での総合的害虫防除 (Integrated Pest Management) の取り組みが発端となったものである。従来の上意下達式の普及手法ではなく、この活動の基盤であった、農民自身による現場での組織的な学習を重視した取り組みの有効性にIFADは着目し、開発途上国における農業・農村開発にFFSの手法を積極的に取り入れるようになった。東アフリカ3国 (ウガンダ、ケニア、タンザニア) はこの普及事業の重点的な地域とされ、普及しはじめていたマイクロファイナンスの母体としての役割を担うこともこの住民組織は期待されていた。

こうした経緯で登場した住民組織は、公用語の一つであるスワヒリ語で「キクンディ (*kikundi*)」⁸の呼称で広まっていった。そして政府は、2000年頃からFFSプロジェクトとはまた別の文脈において、積極的にキクンディを支援の対象とすることを強調しはじめた。例えば、マイクロファイナンスと結び付けながらキクンディの結成を促し、「キクンディを組織することで融資が得られやすくなる」といった文言が書かれたポスターを農村に配布するなどのキャンペーンを展開した (Kurosaki 2011)。

キクンディの組織化を促す動きは、効率的な普及ということも視野に入れられていた。タンザニアの県レベルの農業関連の普及員は、県のオフィスに常駐し、県全域の業務を統括するスタッフ (それぞれが専門分野を持ち、Subject Matter Specialistと呼ばれる) と、村などに常駐し、区や村レベルで動くスタッフに区別される⁹。Mattee (1994) は、タンザニアで州管理法が発布される以前の1989年の時点で、村レベルの農業普及員数は3,485人であり、これは1人あたり2つの村、もしくは1,000世帯ほどを対象とすることになると試算している。こうした普及員数の不足も、住民組織を単位として普及効率を高めようとする背景となっていたことは間違いないだろう¹⁰。

キクンディには一般的にメンバー数の上限・下限などの規定はない。ただ、タンザニアの各地でよくみられる農作業を助け合う在来の互助労働のような組織的活動とは明確に区別されており、SACCOsと同様に役職 (議長、書記、会計) を置き、県に登録すること

8 なお、協同組合はスワヒリ語でウシリカ (*ushirika*) と呼ばれる。すでに述べたようにタンザニアでは協同組合の歴史は古く、ウシリカはキクンディと区別される。

9 タンザニアの行政構造は、国 (state/*taifa*) > 州 (region/*mkoa*)、県 (district/*wilaya*) > 郡 (division/*tarafa*) > 区 (ward/*kata*) > 村 (village/*kijiji*) > 村区 (sub-village/*kitongoji*) (ザンジバルを除く) となっている。

10 普及員数の不足は現在でも重要な案件とされており、政府は国家政策の一環として2007年より4年にわたって、一年あたり2,500人の農業普及員を増員しようとする農業普及員増員計画を進めている。農業・食糧安全保障・協同組合省 (以下、農業省) の普及局長からの聞き取りによる (2011年8月)。

が義務付けられている。県に登録することは、オフィシャルにその存在を認められて、さまざまな支援の機会を確保するためにも重要な手続きとなる。その活動内容は、生計（サブシステンス）レベルではなく、新たな活動を実施するためのものと位置づけられる。

国際的な動きに目を向けてみれば、1990年代後半になると、アフリカ諸国におけるSAPの効用に関して批判的な意見が高まり、事態を重くみた国連機関が、ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals）を設定し、社会開発を重視する姿勢を打ち出す。その流れのなかでタンザニアも2000年に貧困削減戦略書（Poverty Reduction Strategy Paper）を作成し、医療・保健、教育セクター支援にも力を入れはじめた。当然ながら農業も、それまでと同様に主要な対象セクターのひとつとして位置づけられている。農業だけではなく、農村開発にも関連する教育や医療などさまざまな分野において住民組織による学びを重視するFFSの経験が応用されるようになってきている（Davis 2008）。

3. 4 *Mtandao wa Vikundi vya Wakulima Tanzania* (MVIWATA)

以上のように、タンザニアを含む東アフリカ諸国では、1990年代後半頃からIFADが主導したプログラムの影響で、ボトムアップ型の住民組織を単位とした農業・農村開発が発達化していったのであるが、タンザニアは東アフリカのなかでも特徴的な動きを見せ、IFADのプログラムと並行して国レベルで住民組織どうしのネットワークをつくりあげた。MVIWATA (*Mtandao wa Vikundi vya Wakulima Tanzania* = Tanzania famers' groups Network) と呼ばれるこの組織は、タンザニアの農学系国立大学であるソコイネ農業大学と複数の州の主要なキクンディが連携しながら、大学の本拠地があるモロゴロ市において1993年に組織され、1995年にSociety Ordinanceの下に正式に登録されている。2007年にはNGO登録された。

MVIWATAの内容には、次に述べる3つの目的が示されている¹¹。①小農の経済的・社会的な利益へつながるアドボカシーの手段・戦略を立ち上げるために、小農同士の情報交換を可能にすること。②経済的・社会的状況を底上げするために農業とその他さまざまな活動に関するアイデアや技術、熟練について交流すること。③小農の利益になる／利益を損ねるさまざまなアジェンダに関して、政府との対話において小農の存在を示すこと。

具体的な活動としては、新しい市場の設立支援や、技術指導・トレーニングの仲介、新たな商品作物のマーケットの開拓などで、それに付随して集会やワークショップなどもたびたび開催している。興味深いのは、時代のニーズに合わせた活動を展開している点である。例えば携帯電話の急速な普及¹²を背景に、2010年からは、携帯電話をとおした情報伝達サービスを始めている。携帯電話で受け取るメッセージをとおして作物の市場価格をタイムリーに知ることによって、販売利益を上げることを狙いとしており、15,000人以上

11 MVIWATAの発行するパンフレット “*Mtetezi wa Mkulima ni Mkulima Mwenyewe*” による。

12 タンザニアでは2018年4月の時点で約4000万件の携帯電話回線が契約されている（人口は5500万人ほど）。Tanzania Communications Regulatory Authority のホームページ上で公開された統計による。https://www.tcra.go.tz/images/documents/telecommunication/TelCom_Statistics_March_2018.pdf

のユーザーがいるとされる¹³。また、MVIWATAは情報共有や活動の進捗報告などのために定期的に“*Pambazuko*”という名の雑誌を発行している。例えばそこでは遺伝子組み換え作物の問題を取り上げ、小農の利益という観点から政府の遺伝子組み換えを容認する姿勢を牽制している¹⁴。

MVIWATAの特徴として、国家レベルだけではなく、あらゆる行政レベルでの住民組織化とネットワーク形成を推進している点を指摘できる。MVIWATAは毎年レポートを公開しているが、現在のところ確認できる最新のものは2013年のレポートで、それによると、国レベルのネットワークであるMVIWATAはその下に、州レベルと県レベルのものを合わせて20のネットワークを形成しており、6つのネットワークが準備段階にある（MVIWATA 2013）。

また、MVIWATAは、ボトムアップ的に農民発のイノベーションを広く普及させていくこともそのねらいのひとつとしてきた（例えば Raiji and Water-Bayer 2002、Kaburire and Ruvuga 2006）。近年、世界的にもボトムアップ型の普及事業や、農民発のイノベーションの発掘・普及を目指して農民間交流（Farmer to farmer extension/farmers' exchange）を重視する動き（World Bank 2007: 174、Spielman *et al.* 2010）があり、MVIWATAは、こうした流れと歩みを同じくしているといえる。

3. 5 Village Community Bank (VICOBA)¹⁵

タンザニアにおいてマイクロファイナンスが全国的に導入されたのは、前述したようにIFADの一連のプロジェクト／プログラムをきっかけとしている。マイクロファイナンスはSACCOsや*benki jamii* (community bank) の名で広く認知されるようになっていたが、ここ数年では、VICOBAと呼ばれる村落レベルの取り組みが劇的な普及を見せている。

VICOBAの源流は、国際NGOであるケア・インターナショナルがもともとニジェールで実践していたものにさかのぼる。ケア・インターナショナルは、1991年以来、Village Savings and Loan Association (VSLA) というマイクロファイナンスをさまざまな開発途上国で普及させようとして取り組んでおり、VICOBAはその一形態として位置づけられている（Hendricks 2011）。タンザニアには2000年に導入された。

現在のところ、確認できる公式な統計はないが、Bakari *et al.* (2014) によれば、VICOBAは2009年までに全国25の州のうち19州に普及し、参加しているメンバーの合計は56,280人を数える。ひとつのVICOBAは、連帯保証を組む5人のグループが複数集まって結成される。メンバーの上限は30人（5人のグループが最大6セット）となっており、各

13 MVIWATAの発行するパンフレット “*Mfumo wa Taarifa za Masoko wa MVIWATA*” による。

14 2013年41号の記事より。“*pambazuko*” とは「夜明け」の意。

15 本節で引用文献が示されている箇所以外の情報は、南部のルヴマ州の農村での聞き取りによる。

メンバーが出資額を持ち寄ることで活動が始まる。メンバーは基本的に毎週会合をもち、現金の積み立てやローンの提供、問題の検討などをおこなう。会合への遅れや無断欠席は罰金を徴収され、それはそのVICOBAの資金となる。最初の借入額は出資金の2倍が上限となっている。2回目以降の借入額は自由に設定できる。利子は5%程度とされている。しかし、これらは個々のVICOBAによって異なる場合がある。ローンを得たメンバーは、小規模な商いなどをおして剰余利益を得るように努め、利子を含む返済を完遂する。そのことによってVICOBAは資本拡大を図っていく。また、保険的な機能を持つ積み立ても義務づけていて、例えばメンバーが葬儀や医療費、学費などで突発的な現金が必要になった場合、そこから貸し出されるようになっている。このローンについては、利子は発生しない。キクンディやSACCOsと同様に、役職が設定されるほか、VICOBAの特徴として、現金を管理するための専用の鉄製のボックスを利用する点があげられる。資金が拡大していくと一部を銀行口座に預けることもするが、毎週の会合において頻繁な現金の出し入れがあるので基本的に特定のメンバーの家で現金が入ったボックスを保管するようにしている。このボックスは、3つの頑丈な錠前でロックできるようになっている。3つの鍵は、「鍵の保管者」と呼ばれる役を担う3人にそれぞれ持たされ、3人が一同に会さないと開けられないようになっており、このようにして資金の流用を防ぐことに力を注いでいる。

VICOBAとSACCOsの仕組みはほとんど同じである。ただし、VICOBAは、SACCOsに比べて小規模で、住民の生活の便宜により近いところでの活動が主となっているようである。SACCOsは協同組合として、村をまたぐ多数のメンバーで構成されており、機動力に欠けるきらいがある。例えば農繁期に化学肥料が必要で、その投入にあわせてローンを申請しても、タイムリーな対応がなされない、という不満は多くの人びとから聞かれる。また、担保の設定などに関しても加入のハードルが高い。一方、VICOBAは、近隣住民で構成されており、手続きのスピードはSACCOsと比べて早く進み、時宜に合ったローンを得られるという。

VICOBAにおいてもSACCOsと同様、全国規模のネットワークが整えられつつある。首相府直轄の国家経済エンパワーメント評議会（National Economic Empowerment Council）は、全国のVICOBAの統括組織としてThe Federation of VICOBA Implementers in Tanzania（VICOBA-FETA）を2011年に設立し、VICOBA育成のファシリテーションに力を注いでいる。

なお、VICOBAとは別に、アメリカ国際開発庁（USAID）が草の根レベルでの頼母子講の普及を目的としたトレーニングを進めている。筆者が南部のルヴマ州の農村で観察したところ、トレーニング用の記録簿が配布されており、これら頼母子講はVICOBAよりも緩やかな条件で実践されている。この村では雨後の筍のように林立し、村人も複数の講を掛けもちしたりしている。

VICOBAのようなマイクロファイナンスでは現金の授受が頻繁におこなわれるわけだが、ここで触れておかなければならないのが、携帯電話の普及による影響であろう。

MVIWATAのところでも少し触れたが、現在、携帯電話が人びとの生計を支えるひとつの重要な媒体となっている。とくに近年目立った動きとしては、情報の授受だけではなく、デポジット¹⁶を利用した送金サービスがある。2000年代初頭ごろまでは、遠方の場所との現金の授受は銀行をとおした送金に限られていたが、地方の農民にとって、主要都市にのみ存在する銀行に口座を維持しておくことは経済的・地理的なハードルが高く、ほとんど貯蓄・送金サービスは利用されていなかった。しかし、携帯電話会社の送金サービスは、全国の地方都市に多数のエージェントを配置する営業形態や、少額の手数料などを背景に現金の授受を劇的に簡便化したのである。また、携帯電話のライン上にデポジットを維持し、携帯電話を貯蓄の手段として利用する人びとも増えている。こうしておけば紛失の可能性がなく、携帯電話会社のエージェントがいるところに行けば、パスワードの照会で現金をおろすことができるのである。ケア・インターナショナルは、このような携帯電話のサービスに着目して、主要な携帯電話会社と連携しながら、資金管理やトレーニングをはじめている（Hendricks 2011）。

3. 6 県農業開発計画

ここで述べるのは、住民組織活動に影響する政策枠組みの大きな変化である。タンザニアでは、多くのアフリカ諸国同様、貧困削減戦略の導入以降、地方への行政サービスの効率的な配分を目指して地方分権化・地方行政改革が進められており、それにともなって農業・農村開発のありかたも、従来のトップダウンから住民参加を目指すものへと構造的に大きく変化した。それが2006年に策定された新たな農業セクター開発プログラム（Agricultural Sector Development Programme : ASDP）であり、その下で展開される県農業開発計画（District Agricultural Development Plans: DADPs）である。SAP以後、ASDPの策定以前にも、これまで述べてきたような各援助ドナーやNGOらによって住民参加型の取り組みは進められてきたが、ASDPの策定は、政策レベルで全国的に住民参加を制度化した点において、タンザニアにおける農業・農村開発の大きな転換点であったといえる。

タンザニアでは、1997年の州管理法、および1999年の地方行政法6条によって省の役割は政策決定やガイドラインの発行に限定されるようになり、地方行政に多くの権限が委譲されることになった（吉田 2007）。州・郡はいわば省庁の出向機関として機能しており、実質的には、地方行政とは県評議会（District Council）の業務を指すことになった（吉田 2007）。県評議会は、首相府地方自治省（Prime Minister's Office, Regional Administration and Local Government : PMO-RALG）の管理下に置かれるようになり、県の農業関連事業を担当する局（以下、農業局）も、農業省ではなく、PMO-RALGの管轄下におかれることになった。県評議会は、PMO-RALGから資金を配分され、それを県評議会議（Full

16 タンザニアを含む多くのアフリカ諸国の携帯電話は、SIMカード式が主流で、電話料金の支払いはプリペイド方式がとられている。デポジットを購入し、それを通信料金や送金に充てるのである。

council)での審議を基に、農業局を含む各局に配分する役割を担う。したがって、農業・農村開発事業への配分も県評議会によって決定されるようになっている。

ASDP/DADPsでは、開発資源に対するコントロールの権限をコミュニティや住民グループへ受けわたすことをとおして、住民の声を計画プロセスに反映させ、また彼らが必要とする計画をデザインし実行する能力の向上を図ることを強調している。また、そのことをとおして農業調査・普及サービスの妥当性と有効性の向上を目指すものとする（URT 2006a）。ASDP/DADPsは地域住民の主體的な対応を強く求める内容となっていて、このことを象徴するのが、以下に述べるカスケード方式（積み上げ方式）の採用である。

ASDP/DADPs以前は、農業省からおりてきた計画を県の農業局が受け取り、それに沿って各種の事業を進めてきた。カスケード方式では、これとは逆のベクトルによって開発計画を策定する。すなわち、村レベルから計画策定のプロセスをはじめ、それを県評議会が県開発計画（District Development Plan: DDP. DADPsを含む）としてまとめ、それに沿って各地域・各種事業に予算配分するというものである。

DADPsのカスケード方式プロセスでは、Ward Facilitation Team (WFT) と呼ばれるファシリテーターの役割を果たす組織が結成される。区レベル以下の行政官（Ward Executive Officer およびVillage Executive Officer。ただし村長は含まれない）および農業、畜産、村落開発、林業などの普及員は所属する部局を横断してWFTを構成し、DADPsを遂行するうえで村人の計画プロセスへの参加を促し、県と区・村をつなぐ役割を果たす。彼らは県で開かれるセミナーに出席し、DADPsを進めていくうえでの手続きを習得する機会を与えられる。そして、県評議会から提示されるガイドラインに沿って村や住民グループの要望を実現するためのサポートを実施するのである。

なお、DADPsには3つの部門が設定されている。それは、①投資部門（村の市場・道路・養魚池・灌漑用の畑・倉庫などの造成、農業投入財・トラクタ・農薬散布機・農産物加工のための機械などの購入）、②普及サービス向上部門（民間の農業サービスを提供する団体・機関との協力）、③キャパシティ・ビルディング部門（農業普及員へのトレーニング、住民グループの組織化とそれによるネットワークの形成、参加型調査活動）である。コスト・シェアリングを基本とし、住民の負担する割合は投資部門で2割、その他の部門では5割となっている¹⁷。

DADPsに計画を申請するには、村の成人全員が参加する全村会議（Village Assembly）を開催し、そこで承認される必要がある。この計画の母体となるのが、村評議会や村のなかで形成される住民組織なのである。全村会議で、村としてのプロジェクトや、特定の住民組織のプロジェクトを検討し、その結果を受けて村評議会は、村農業開発計画（Village Agricultural Development Plan: VADP）を策定し、それを他のセクターの開発計画と統合して村開発計画（Village Development Plan: VDP）を策定する。区レベルでは、四半

17 ルヴァマ州ムビンガ県農業局の普及員へのインタビューと、DADPs実施のためにWFTに配布された資料 “Muhtasari wa vitini ya kuandaa na kutekeleza DADPs kwa Mwaka 2009/2010” による。

期ごとにWard Development Committee（WDC）が開催され、そこで各村はそれぞれの計画を持ち寄り、意見を交換し合い、区全体の開発計画を策定する。WDCにかけた農業開発計画を含む区開発計画（Ward Development Plan）は、一年に一回、2月に開催されるDDPを作成するための議会において審査され、DADPsが決定される（URT 2006b、Halmashauri ya Wilaya ya Mbinga 2006）。これらのプロセスを終えて、VADPを含むVDPに予算が下りようになり、村単位や住民組織単位のプロジェクトがはじまるのである。

4. 傾向の整理

以上、時代の流れに沿って住民組織をめぐるどのような支援が提供されてきたかを見てきた。若干の情報を補足しながら1990年代以降の傾向を以下にまとめる。

4. 1 マイクロファイナンスのサービスの多様化

タンザニアでは、IFADが全国的な導入に取り組んできて以来、マイクロファイナンスはもはや農業・農村開発における欠くことのできない活動になっている。SACCOsのような複数の村をまたぐ規模の協同組合レベルから、VICOBAのように30名程度のレベル、そして隣近所の頼母子講レベルと、さまざまなレベルにおいてマイクロファイナンスの枠組みは導入され、農村における経済活動の活発化が図られている。また、前述したように、マイクロファイナンスでは、こうした金融活動に参加することによるエンパワーメントという要素も期待されている。すなわち、フォーマルな場で発言機会を得たり、組織運営や、外部アクターとの協力の仕方について学ぶなどして、能力向上につながるということである。多様なレベルでマイクロファイナンスが実施されていることは、人びとをとりまく環境が経済機会のみならず、能力を向上させる多様な機会に開かれているとも捉えることができる。

4. 2 ボトムアップ（住民参加）の強化／制度化

住民組織を取り込んだボトムアップ型の流れを確固としたのがASDP／DADPsであろう。ASDP／DADPsは、旧来の手法からラディカルな転換を図り、ボトムアップを制度化したことで大きな意味を持つ。ASDP／DADPsが始まる以前は、巡回普及指導のような地方自治体のルーティンでさえ、特定のドナーによるプロジェクトやプログラムと関連して実施されることが多く、ドナーが任意の活動対象地域を選定したり、あるいは普及員が、任意に普及活動の対象地域を選定する傾向が強かった。しかし、DADPsでは、住民自らが村評議会もしくは住民組織を単位として計画を申請することができるようになった。ASDP／DADPsは支援へのアクセスの透明化（機会の平等化）という機能があることも考えられる。

また、MVIWATAのネットワークで見られたのは、住民組織があらゆる行政レベルで

連帯することによって、政治的な影響力を持つようとしていることである。1990年代にFFSが始まったころは、住民組織は住民参加の足がかり、学びの場、外部アクターとの連携の場といった内容が想定されていたに過ぎないが、現在のMVIWATAの活動は、広域的な連帯をもとにしたアドボカシーまで射程に入っている。

4. 3 ネットワーク化

SACCOsにおいて全国的な統括組織が存在し、それが国内に広く展開するSACCOsの支援を充実させていることについて触れた。また、VICOBAにおいても同様の統括組織が近年になって結成されており、全国的なVICOBAの活性化に取り組んでいることを述べた。このような統括組織によるネットワークの強化はトレーニングやサービスの提供の効率化や、個々のSACCOs・VICOBAの経営を安定させたりすることに貢献すると考えられる。

そして、本稿で示してきたもののなかでネットワーク化の傾向を代表しているのがMVIWATAである。農民どうしのネットワークをとおして、新しい技術や知識の交流が意図されているわけだが、このネットワークによって農業・農村開発における従来からの主要なテーマである技術や知識の導入や普及が広域に効率よく展開していくことは考えられる。MVIWATAでは、そのネットワークによって農民発のイノベーションが普及していくことも意図しており、このことは技術の定着という観点からも意味がある。すなわち、住民の工夫の入り込む余地がないような上意下達的に持ち込まれた近代的技術は、時に権威化され、基本的にその忠実な再現（コピー）が求められるが、同じ住民目線で編み出された技術は親近感とともに人びとの創意を刺激する。そのような技術は、普及先の住民自身によって彼らの社会・生態条件にあわせた改良を促し、当該地域に根づいたものになっていくことが期待できるからである。

5. 結論

農業・農村開発において住民組織は、効率性・公平性・エンパワーメントに関連してあらわれたものということに立ち返り、これらの観点から本稿で見えてきた傾向について検証したい。

効率性という観点からでは、ボトムアップの強化／制度化とネットワーク化に加えて、携帯電話のような通信機器の発達によって、農業・農村開発の主要なテーマである新たな知識や技術の普及の効率化のための環境は整ってきていると考えられる¹⁸。エンパワーメントという観点については、異なるレベルでのマイクロファイナンスが活発化していること、ネットワーク化による住民同士の交流の活発化やそこからのアドボカシーを目指した動き、そしてボトムアップの強化／制度化などが寄与している可能性

18 ただし、地方分権化の進展で県の普及員の業務量が激増しているという一面もある（池野 2009）。

がある。公平性については、ボトムアップの強化／制度化やネットワーク化などによって農業・農村開発のサービスへアプローチするための多様な機会が創出されていると見ることもできる。一方で、SAP期以降の農業・農村開発が、社会主義体制の時代とは大きく異なり、ただ待っていれば与えられるものとしてではなく、必要とする住民自身が、自主的な努力によって手にする対象となったことを考慮すれば、参加型／カスケード方式の手続きに長けていたり、体力のある村や住民組織が優先的に支援にアプローチし、本来、支援が必要とされる人びとがとり残されるおそれもある。このように公平性についてはとりわけ慎重な検討が必要であるが、大きくは、Esman & Uphoff (1984) が提示した3つの要素について、住民組織をめぐる政策枠組みや支援体制は、今日ではより充実してきているように見える。

以上のように、住民組織をとりまく政策枠組みや支援体制がどのように変化してきたかを見てきた。しかし、冒頭で触れたように住民組織をめぐる支援環境が整ったからといって、そのことがどのような効果をもたらしているかどうかは、また別の問題である。本稿で示してきたのはいわば支援側の視点からのアプローチであり、こうした情報をもとにしながら、これらの支援制度や枠組みがもたらす実質的な効果やインパクトを、受益者となる人びとの視点から検証することがより重要な作業になる。

謝辞

本研究はJSPS (17K15339) および、JSPS (15H02591) の成果の一部である。ここに記して感謝いたします。

(くろさき りゅうご・本学経済学部准教授)

引用文献

- Anderson, R. J., Feder, G. & Gamguly, S. (2006) The Rise and Fall of Training and Visit Extension: An Asian Mini-drama with an African Epilogue. *World Bank Policy Research Working Paper 3928*. World Bank, Washington D.C..
- 荒木美奈子 (2011) 「「ゆるやかな共」の創出と内発的發展—ムビンガ県キンディンバ村における地域開発実践をめぐる—」、掛谷誠・伊谷樹一編『アフリカ地域研究と農村開発』、京都大学学術出版会、pp.300-324.
- Arcaud, J. & N. Wanger (2016) Does Community-Driven Development Improve Inclusiveness in Peasant Organizations? - Evidence from Senegal. *World Development* 78: 105-124.
- 浅野史代(2008)「エンパワメントの問題に関する一考察—ブルキナファソ農村における女性グループの活動推移を事例として—」『アフリカ研究』73: 17-29.
- Bakari, V., R. Magesa & S. Akidda (2014) Mushrooming Village Community Banks in Tanzania; Is it really making a difference? *International Journal of Innovation and Scientific Research* 6 (2): 127-135.
- Benor, D. & M. Baxtor (1984) *Training and Visit Extension*. The World Bank, Washington D.C..
- Davis, K. (2008) Extension in Sub-Saharan Africa: Overview and Assessment of Past and Current Models, and Future Prospects. *Journal of International Agricultural and Extension Education*. 15 (3): 15-28.
- Esman, M.J. & N.T. Uphoff (1984) *Local Organizations: Intermediaries in Rural Development*. Cornell University Press, Ithaca and London.
- Halmashauri ya Wilaya ya Mbinga (2006) *Ratiba ya Mchakato wa Upangaji Mipango Shirikishi ya Vitongoji, Vijiji, Kata na Wilaya (Planning Process of DADP)*. Idara ya Kilimo/Mifugo (W), Mbinga.
- Hendricks, L. (2011) *Village Savings and Loans: A Pathway to Financial Inclusion for Africa's Poorest Households*. 2011 Global Microcredit Summit: Commissioned Workshop Paper.

- http://www.microcreditsummit.org/uploads/resource/document/l_hendricks-village_savings_and_loans_as_a_pathway_to_financial_inclusion_for_africa_56610.pdf
- Hyden, G. (1980) *Beyond Ujamaa in Tanzania: Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry*. University of California Press, California.
- 池野旬 (2009) 「タンザニアの食糧問題の「失われた環」」『アフリカレポート』49: 8-11.
- Kaburire, L. & S. Ruvuga (2006) Networking for agricultural innovation. The MVIWATA national network of farmers' group in Tanzania. In (Wennink, B. & W. Heemskerk eds.) *Farmers' Organizations and Agricultural Innovation – Case Studies from Benin, Rwanda and Tanzania*, 79-86. Royal Tropical Institute, Amsterdam.
- 神代ちひろ (2014) 「マイクロファイナンスを「創り出す」—ブルキナファソ農村における女性住民組織の事例から—」『アフリカ研究』84: 17-30.
- Kurosaki, R. (2011) Endogenous movements for water supply works and their relationships to rural development assistance: The case of the Matengo Highlands in southern Tanzania. *African Study Monographs*. 31(1): 31-55.
- Lange, S. (2008) The Depoliticisation of Development and the Democratisation of Politics in Tanzania: Parallel Structures as Obstacles to Delivering Services to the Poor. *Journal of Development Studies*. 44 (8): 1122-1144.
- Larsen A.F. & H.B. Lilleor (2014) Beyond the Field: The Impact of Farmer Field Schools on Food Security and Poverty Alleviation. *World Development* 64: 843-859.
- Maghimbi, S. (2010) Cooperatives in Tanzania mainland: Revival and growth. *Coop^{AFRICA} Working Paper No.14*, ILO. <https://www.ilo.org/public/english/employment/ent/coop/africa/download/wpno14cooperativesintanzania.pdf>
- Mattee, A. Z. (1994) Reforming Tanzania's Agricultural Extension System: The Challenges Ahead. *African Study Monographs*. 15 (4): 177-188.
- MVIWATA (*Mtandao wa Vikundi vya Wakulima Tanzania*) (2013) *Annual Report 2013*. <http://www.mviwata.org/annual-reports/>
- 岡本真理子・栗野晴子・吉田秀美編 (1999) 『マイクロファイナンス読本—途上国の貧困緩和と小規模金融』FASID.
- Raiji, C. & Water-Bayer, A. (2002) *Farmer Innovation in Africa: A Source of Inspiration for Agricultural Development*. Earthscan Publications Ltd., London.
- Roberts, N. (1989) *Agricultural Extension in East Africa: A World Bank Symposium*. The International Bank for Reconstruction and Development, Washington, D.C.
- Rutatora, D.F. & Mattee, A.Z. (2001) Major Agricultural Extension Providers in Tanzania. *African Study Monographs* 22 (4): 155-174
- 重富真一 (2003) 「地域社会の組織力と地方行政体—東南アジア農村における小規模金融組織の形成過程を比較して—」『アジア経済』44 (5): 214-235.
- Spielman D., K. Davis, M. Negash & G. Ayele (2010) Rural innovation systems and networks: findings from a study of Ethiopian smallholders. *Agriculture and Human Values*. DOI 10.1007/s10460-010-9273-y
- Sizya, M.J. (2001) *The Role of Co-operatives Play in Poverty Reduction in Tanzania. Paper Presented at the United Nations in observance of the International Day for the Eradication of Poverty on 17 October 2001* http://www.un.org/esa/socdev/poverty/papers/poverty_panel_sizya.pdf
- 辰巳佳寿子 (2005) 「ネパール山岳地域の農村開発における住民組織の役割—開発組織の衰退と在地組織の新しい機能—」『地誌研年報』14: 21-42.
- URT (United Republic of Tanzania) (2006a) *Agricultural Sector Development Programme (ASDP): Support through Basket Fund*. Dar es Salaam. [http://www.kilimo.go.tz/publications/english%20docs/ASDP%20FINAL%2025%2005%2006%20\(2\).pdf](http://www.kilimo.go.tz/publications/english%20docs/ASDP%20FINAL%2025%2005%2006%20(2).pdf)
- URT (United Republic of Tanzania) (2006b) *Agricultural Sector Development Programme (ASDP): Guidelines for District Agricultural Development Planning and Implementation*. Dar es Salaam. http://www.tamisemi.go.tz/menu_data/Programmes/ASDP/DADP_Guidelines8NOV2006.pdf
- World Bank (1998) *Implementation Completion Report Tanzania National Agricultural and Livestock Extension Rehabilitation Project*. World Bank, Washington D.C.. <http://documents.worldbank.org/curated/en/383591468128964664/pdf/multi-page.pdf>
- World Bank (2007) *World Development Report. 2008: "Agriculture for Development."* World Bank, Washington D.C.. http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/WDR_00_book.pdf
- 吉田昌夫 (1997) 『東アフリカ社会経済論』古今書院.
- 吉田昌夫(2007)「タンザニアにおける地方分権化の進展」、JICA国際協力総合研修所編『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—』JICA国際協力総合研修所、pp.41-68. http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC_and_JBICI-Studies/jica-ri/publication/archives/jica/field/200711_gov.html