

コミュニティによる参加型開発と経済更生運動

有本 寛

1. 開発とコミュニティ

今日の発展途上国では、貧困削減からインフラ整備、技術開発、行政能力の改善、司法制度の整備に至るまでさまざまな社会・経済開発プロジェクトが進められている¹。近年、こうしたプロジェクトの実施にあたって、基本調査やプロジェクト内容の立案と選定、実行などの一連のプロセスに、受益者である現地のコミュニティの参画が積極的に求められるようになってきている。このような受益者の参画を求める開発プロジェクトは、「参加型開発²」や「コミュニティ主導の開発（community-driven development：以下、CDD と省略）³」などと呼ばれる。

CDD の主な目的は、適切な受益者を選定する「受益者のターゲティング」と、プロジェクトが現場のニーズに適合しているかどうかに関する「選好のターゲティング」を改善することである。日本でも中央政府の政策が「机上の空論」、「現地の事情を無視した押しつけ」と批判されることがあるが、こうした批判がわき起こる原因は、中央政府が現場に固有の実態やニーズをよく知らないまま政策を立案・実行してしまうことにある。参加型開発や CDD では、受益者となる現地のコミュニティが政策の立案や実行に参画することによって現場の知識や情報を活用し、より現地に適した望ましいプロジェクトを遂行することが期待されている。また、CDD には汚職を抑制したり、適正な資源配分を促したりするという狙いもある。その背景には、途上国では中央集権的なトップダウン型のシステムのなかでしばしば汚職が発生したり、中央政府に細かい行政サービスを供給する能力が十分になかったりするという事情がある。

受益者の声を取り入れるために、標準的な CDD のプロジェクトは、次のようなステップを踏んで行われる。まず、各コミュニティは、ミーティングを開いて地域の課題などを話し合い、受益者の立場から最も適切なプロジェクト（例えば、学校建設、道路補修、水道整備など）を選定する。次に、コミュニティはプロジェクトの内容と計画をプロポーザルにまとめ、プロジェクトの実行に必要な資金の獲得をめぐる、中央政府などが用意する基金へ応募する⁴。基金側はプロポーザルを審査して順位づけを行い、ランクの高いプロジェクトから順に助成金を配分する。通常、コミュニティ側には、プロジェクトの企画立案と同時に、プロジェクトの必要経費の一部負担や労力の提供、維持管理等に責任を持つことが求められている。

より具体的なイメージを掴むために、世界銀行が援助を行っている2つのプロジェクトをみてみよう。フィリピンで実施されている KALAHI-CIDSS は、貧困削減のための基幹的なプロジェクトであり、プロジェクトの総額は1.824 億米ドルにもものぼる⁵。プロジェクトは大きく (1) 準備、(2) 資金調達、(3) 実行、という3つのステップに分かれている。準備段階では、バランガイと呼ばれる最小行政単位ごとに実態調査とアクションプランの作成を行う。各バランガイのプロポーザルは、バランガイの集合体である町レベルのフォーラムでプレゼンされ、バランガイ代表者たちが決定したプロジェクト選定のルールや基準にしたがってランクづけされ、プロジェクトが採択される。採択されたプロジェクトの件

数は内容別にみると、水道関連が半数近くを占め、続いて道路と生活関連がそれぞれ2割前後、保健が1割弱となっている。

もう一つの例として、インドネシアの Kecamatan Development Program (KDP) をみよう⁶。これは、インドネシアのほぼ全域に渡って 28,000 以上の村でプロジェクトが実施された規模の大きなものである。このプログラムでもフィリピンの例と同様に、まず集落や村レベルでプロポーザルが議論され、それらが複数の村から構成される郡レベルのフォーラムでプレゼンされる。プロポーザルは技術的な観点から検証された後に、郡レベルのフォーラムで順位付けされ、詳細な費用計算などを行い、最終的にプロジェクトが決定される運びとなる。このように、CDD では一般に、行政組織の下部からボトムアップ型でプロジェクトが企画立案され、それが町や郡といった、より上位の行政レベルで選別され、補助金が競争的に配分されるという仕組みになっている。

CDD の開発手法としての妥当性を評価するうえでは、CDD の目的や期待がどの程度達成され、それがトップダウン型のプロジェクトと比べて効果的だったのかどうかを検証することが重要である。とはいえ、実際には CDD のような参加型開発プロジェクトの経過と成果は個別のプロジェクトごとに異なり、こうした評価を一般化することは容易ではなさそうだが、これまで報告されている知見を簡単に概観してみたい。

まず、「受益者のターゲティング」については、もともと CDD は貧困緩和を目的に、さまざまな援助を貧困層に届けることを目的にしていることが多い。この問題を扱った研究をサーベイした Conning and Kevane (2002)によれば、現地のコミュニティは情報を収集し効果的に監視する能力にばらつきがあり、それが現地の情報を活用することによる利益をもたらすか、あるいは地元有力者による汚職やレント・シーキングをもたらすかに影響するという。さらにそもそもの問題として、プロジェクトの受益者に貧困家計を選定するかどうかコミュニティによって異なるようである。

「選好のターゲティング」については、ジャマイカで行われた社会投資基金プロジェクトのインパクト評価を行った Rao and Ibanez (2003)が興味深い報告をしている。ここでの問題は、コミュニティが開発プロジェクトに参画することで、現場のニーズがよりよくプロジェクトに反映されたかどうかである。彼らは、サンプル家計に対して、プロジェクト実施前の段階で重要であると考えていた課題（つまりニーズ）を調査し、実際に行われたプロジェクトは必ずしもニーズと一致していないこと、高い教育水準と強い社会的ネットワークを持つ人ほど選好に合ったプロジェクトを享受できていることを発見し、選好のターゲティングは必ずしも成功したとは言い難いと結論づけている。しかしながら、選好のターゲティングが不十分であるにもかかわらず、多くの人びとは実施されたプロジェクトに満足していることも報告されている。一方、先に紹介したフィリピンの KALAHI-CIDSS の事例では、コミュニティの段階でのプロジェクト選定にあたっては、コミュニティのリーダーの選好も一般のメンバーの選好も同等に尊重されており、少数の有力者の意向が際立って反映されているわけではないことが報告されている⁷。ただし、CDD のような参加型開発では、地元有力者による汚職が常に問題とされることも事実である⁸。例えば、先に紹介したインドネシアの KDP で実施された約 600 もの道路改修プロジェクトでは、平均して支出額の 27.7%が用途不明になっているという (Olken, 2007)⁹。

公共財へのアクセスの改善や維持管理については、コミュニティが学校や保健施設の設

立に関与するなどの参画を行ったプロジェクトほどよくメンテナンスされる，学校での成績や出席率が向上する，乳幼児死亡率が低下する，といった望ましい効果も報告されている¹⁰。

2. 農山漁村経済更生運動

日本でもかつて，CDD と共通の特徴を持った政策が実行されたことがある¹¹。農山漁村経済更生運動（正確には農山漁村経済更生計画樹立実行運動。以下，経済更生運動と略す）は，昭和恐慌による農産物価格の暴落と不作にみまわれ，多額の負債を累積させて疲弊した農村経済の更生と再建を目的として実施された政府の施策である¹²。

経済更生運動では，まず各府県のなかから少数の町村が郡農会等の推薦を受け，経済更生計画樹立町村として指定され，そこに若干の助成金が交付された。続いて，指定村内で経済更生委員会が設置され，委員会は農林省が示す「経済更生計画樹立方針」に則り，当該町村内の経済状況や課題について診断する基本調査を行い，その結果に基づき経済更生計画がたてられた。各町村の更生計画は道府県経済更生委員会の審議を受け，地方長官の決定を経て確立された。なお，CDD では通常，道路改修や学校建設といった単体のプロジェクトが企画されるのに対して経済更生計画は総合計画であり，インフラ整備から農業生産の改善，副業奨励，有畜農業，生活改善，中心人物養成まで，複数の項目が盛り込まれていた点が特徴的である。

1936 年以降は，特別助成制度が設けられ，経済更生計画の実施に必要な助成金の申請が可能となった。助成金は，一町村当たり平均 1.5 万円の補助金とほぼ同額の低利資金であり，当時としては巨額のものである。こうした資金が給付・貸与されることで，経済更生運動は，農村更生・農村開発プロジェクトとしての実態を伴うようになった。

特別助成指定村の選定は，町村による申請を受けて府県が行い，さらに農林省が審査して決定された。選定にあたっては，計画樹立から 1 年以上経過していること，町村内が団結して協力体制ができていること，町村の資力が弱く自力で計画を実行できないこと，中心人物がいること，などが条件とされた。特別助成指定村の助成割合は，自然の要素，経済力，農家の収支，負債の程度，文部省の義務教育費交付標準等によってランクづけされた¹³。

特別助成の用途は，ボトムアップ型プロジェクトの性質上，町村によって大きく異なる。昭和 12 年指定分について，東北 6 県の事業費を集計した神門（1995）に依れば，土地基盤整備，開墾，道路新設・改修，用排水路整備などの農業生産基盤の整備が過半を占めていた。

3. 経済更生運動の再評価に向けて

このように，経済更生運動は基本的には町村自身が経済状況や課題を調査し，これを更生するための計画を自ら樹立するという，現代風に言えば参加型，ボトムアップ型の更生プロジェクトであったといえよう。経済更生運動は，(1) 町村が自らプロジェクト（更生計画）を立案するボトムアップの参加型であること，(2) 計画の実行に必要な資金を競争的に獲得すること，という 2 点において CDD と共通する特徴を備えていた。今日において先端的な開発手法とされる CDD に類似した参加型の開発・経済更生の枠組みが，1930

年代の日本で先駆けて実施されていたことは改めて評価されてよいと思われる。

もっとも経済更生運動は、恐慌後に突如として導入されたわけではなく、明治期から続いた町村是運動、地方改良運動、自力更生運動といった、今日でいう参加型開発の特徴を持った一連の運動を引き継いでいることを見逃すことはできない。日本の農村は、ボトムアップで開発を進めていく経験をそれなりに積んでいたのである。このようなことが可能であった基盤として、日本のむら（集落）が近世の藩政村より続く歴史性と自治村落としての性質を備えていたことは重要であろう。経済更生運動は、このような参加型開発の歴史的な流れのなかでは、むしろ町村側の自立性に制約が加えられたという見方もできる。計画の樹立にあたっては、その構成や取り組むべき課題について、土地と労働力の利用の合理化、金融、共済保険、流通、農業経営の改善など、かなり細かい指示が農林省による「経済更生計画樹立方針」に示されている。さらに計画の内容や実行段階でも府県当局による指導があった¹⁴。こうした政策当局による関与のため、思想史・政治史の立場からは、戦時体制へ向けた国家による農村の掌握、統制という評価もなされていることには留意が必要である。

しかし、経済更生運動を巡る研究は、ややもすればファシズム論に基づいた思想史・政治主義的な視点が強すぎて、農業史の枠組みのなかから議論が十分に広がっていないきらいがある。開発論や政策論の視角から、参加型やボトムアップ型の農村開発政策、経済政策として経済更生運動の実態や成果を明らかにし、評価することは、今日の開発実務にとっても有益な知見を提供できるだろう¹⁵。参加型開発や CDD を巡る議論に関連づけた課題としては、さしあたり次の3点を挙げることができる。

第1は、参加型としての手法に関する課題である。各町村で樹立された経済更生計画がどれぐらい参加型と評価でき、誰、もしくはどの階層の選好を反映したものだったのだろうか。特に特別助成の指定にあたっては、中心人物の存在という人的要素が極めて重視された点に特徴があるが、この中心人物はどのような階層の利害を代表したのだろうか。この点は、「選好のターゲティング」との議論とも関連する。

第2は、更生プロジェクトとしてのインパクトの評価である。計画樹立村や特別助成の指定を受けた町村は、それによってどれぐらい町村内の社会経済問題を軽減することができ、また指定を受けなかった町村と比較してその効果は十分なものだったのだろうか。また、特別助成金の多くは農業生産基盤の整備に使われ、生産力の増強や安定性において長期的な効果が予想されるが、実際のところはどうかだろうか。

そして第3は、有力者による汚職・利権の問題である。途上国では、しばしば有力者やエリートが参加型のプロセスに便乗して私腹を肥やしていることが問題となる。経済更生運動ではこうした問題は発生しなかったのだろうか。また、見られなかったとすれば、それはなぜだろうか¹⁶。こうした視点から経済更生運動を評価することで、1930年代日本の経験が現代に活かされることに期待したい。

注

1. 世界銀行編 (2004).
2. 日本語による紹介と批判的検討は佐藤 (2003) を参照.
3. CDD とは、開発プロジェクトの立案や実行にあたって、資源配分や決定を受益者コミュニティに委ねる開発援助の枠組みである (World Bank, 2005). CDD の概略については、Mansuri and Rao (2004) によるサーベイが詳しい. 以下の CDD に関する叙述は Mansuri and Rao (2004) に基づく.
4. この基金は、社会基金 (social fund)、社会投資基金 (social investment fund) などと呼ばれることがある.
5. 以下の KALAH-I-CIDSS についての記述は Labonne and Chase (2007) に基づく. ウェブサイト (<http://go.worldbank.org/UDM3RVQ8E0>) も参照.
6. Kecamatan Development Program については、ウェブサイト (<http://www.worldbank.org/id/kdp>) を参照.
7. Labonne and Chase (2008).
8. 現地有力者による汚職は英語では、local capture, elite capture と呼ばれる.
9. この推計は極めて精確なもので、改修された道路の一部をわざわざ掘り起こして、実際に使われた資材の価格を特定している. さらに、労賃なども調査した上で改修にかかった実費を算出し、プロジェクトの決算書と突き合わせて使途不明金額を計算している.
10. Mansuri and Rao (2004).
11. 八田 (1996) も、経済更生運動を参加型、ボトムアップ型の開発プロジェクトとして捉えている.
12. 経済更生運動の開発政策としての的確な概説と評価については、岡田 (1989: 第 4 章) を参照. 他に、楠本 (1983)、楠本・武田 (1985)、小平 (1948).
13. 高橋 (1997), p.112.
14. 例えば、平賀 (2003), 第 3 章; 安富 (1994), 第 5 章.
15. 経済政策、開発政策として経済更生運動を取り上げた研究としては、岡田 (1989)、神門 (1995)、八田 (1996) が挙げられる.
16. 途上国では汚職をどのように減らすかが問題となっている. インドネシアの KDP の事例では、トップダウン型の直接監査と住民による草の根型の監査を比較し、前者の方が汚職を軽減する効果が高かったことが報告されている (Olken, 2007).

引用文献

- 神門善久 (1995) 「農村経済更生特別助成制度の政策評価」『農林業問題研究』第 118 号.
- 八田貞夫 (1996) 「昭和初期における農山漁村経済更生運動の展開」『開発学研究』第 7 巻 第 1 号.
- 平賀明彦 (2003) 『戦前日本農業政策史の研究——1920—1945——』日本経済評論社.
- 小平権一 (1948) 「農山漁村経済更生運動を検討し標準農村確立運動に及ぶ」楠本雅弘編 (1983) 『農山漁村経済更生運動と小平権一』不二出版, 所収.
- 楠本雅弘 (1983) 「解説 農山漁村経済更生運動について」, 楠本雅弘編『農山漁村経済更生運動と小平権一』不二出版.
- 岡田和弘 (1989) 『日本資本主義と農村開発』法律文化社.

- 佐藤寛編 (2003) 『参加型開発の再検討』 日本貿易振興会 アジア経済研究所.
- 世界銀行編 (2004) 『世界開発報告 2004 貧困層向けにサービスを機能させる』 シュプリンガー・フェアラー東京.
- 高橋泰隆 (1997) 『昭和戦前期の農村と満州移民』 吉川弘文堂.
- 武田勉・楠本雅弘 (1985) 「解題 農山漁村経済更生運動の展開と関係基本資料について」, 武田勉・楠本雅弘編 『農山漁村経済更生運動史資料集成』 第1巻, 柏書房.
- 安富邦雄 (1994) 『昭和恐慌期救農政策史論』 八潮社.
- Labonne, Julien., and Chase, Rob (2008) “Who is at the Wheel when Communities Drive Development?: Evidence from Philippines”, *World Development*, forthcoming.
- Rao, Vijayendra., and Ibanez, Ana Maria (2005) “The Social Impact of Social Funds in Jamaica: A ‘Participatory Econometric’ Analysis of Targeting, Collective Action, and Participation in Community-Driven Development”, *Journal of Development Studies*, Vol.41, No.5, pp.788-838.
- Olken, Benjamin A. (2007) “Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia”, *Journal of Political Economy*, Vol. 115, No. 2, pp.200-249.
- World Bank (2005), *The Effectiveness of World Bank Support for Community-Based and -Driven Development: An OED Evaluation*. World Bank, Washington, D.C.