

第 1 章

調査の背景と目的

第1章 調査の背景と目的

1.1 まえがき

標高 1,700m の山稜の頂にある Baringo 県 (district) の県庁所在地である Kabarnet は、赤道からわずか 40km 程北方のアフリカ内陸部に位置しているにも関わらず空気が冷たく緑に恵まれている。この頂から急峻な傾斜を標高差約 700m 東へ下るとフロアと呼ばれる大地溝帯の底部が南北に大きく広がっている。本件調査対象地域は Kabarnet に比較して気温が高く緑も少ない、この谷底の盆地に位置する Marigat および Mukutani の 2 郡 (division) である。両郡の合計面積は 1,224km² であり、約 54,000 の人々が半乾燥地という厳しい環境下で生活している。

かつてこの地域では牧畜民が牧草を求めて自由に移動出来た。しかし、今日では人口増加、押し寄せる近代化と商業化の波、部族間の紛争、これらが引き起こす自然環境の悪化によって、牧畜民はその生き方を変えざるを得なくなりつつある。そうした状況下、彼等は一体何を求めているのか？また彼等の夢を実現するため、彼等自身で何が出来るのだろうか？一方、そうした自助努力の及ばぬ領域では政府や援助機関は何が出来、何をすべきか？本件調査の目的は、住民参加を踏まえて Marigat および Mukutani 郡を対象とした半乾燥地域の農村総合開発計画を作成することであり、またその過程において一連のこれら課題に答えを見いだすことを試みる。

1.2 調査の背景

ケニア国全域の 80% は年間総雨量が 1,000mm 以下、そして年間蒸発量が 2,000mm を超える乾燥・半乾燥地域 (Arid and Semi-Arid Land: ASAL 地域) に属している。ケニアの総人口の約 30% はこの ASAL 地域に居住している。雨量は極端に少なく、そのため恒常的に水不足に悩まされており、土地の生産性は低い。不適切な土地管理と無差別な森林の伐採は、砂漠化などの環境劣化を引き起こしている。国家の平均を下回る ASAL 地域住民の生活状況は、このような一連の問題に起因しており、この改善は第 8 次 5 年計画 (1997 年 ~ 2001 年) の優先目標の一つに掲げられている。

Baringo 県はケニア中西部、首都ナイロビから直線距離で北北西に約 230km、車で約 5 時間を要する位置にある。その殆どが ASAL 地域に属しており、調査対象地域における過去 30 年間の平均降雨量は約 600mm、そして降り方も地域や年毎に大きく変動するが、このような常習的な水不足は県の経済を支えている農業と牧畜の発展を阻害している。その他の主な阻害要因としては、環境の悪化、劣悪な保健・衛生状況、就学率の低さ、低い女性の地位、現金収入機会の乏しさ、そして部族間の紛争等が挙げられる。

これら阻害要因を除くためには、適切な水資源の確保による持続的な農業および牧畜の改善が不可欠である。また、土壌と森林の保全、地域住民のベーシックニーズを満たすための農業および農村社会基盤の整備、保健衛生に関する基礎的知識の普及、地域住民がそれらの実現が可能となるような支援・組織化、そして伝統的な牧畜民が社会の変化に対応出来るような環境づくりが必要である。しかし、こうした対策は地域住民、特

に日常の仕事の大半を担う女性の参加なしには達成できない。

このような背景の下、地域住民と共に地域の社会構造、慣習、農業および畜産技術、天然資源管理、さらに環境保全等を十分に考慮し、地域総合開発計画を再構築する必要がある。また、この計画は、政府の役割と政府の機能を円滑に運営するための行政改革と人材育成、そして地域住民の能力向上をも包括したものでなければならない。

これらの目標達成のため、ケニア国政府は 1997 年 10 月、日本国政府に対して技術協力を要請し、これを受けて日本国政府は 1998 年 8 月に JICA の事前（予備）調査団、続いて 1999 年 2 月に事前（S/W 協議）調査団を送り、同年 3 月 S/W 協議・議事録が両国政府の間で調印された。本件調査は、この S/W 協議・議事録に基づき三・コンサルタンツにより 1999 年 7 月から 2001 年 12 月にわたって実施された。

1.3 調査の目的

本件調査の目的は Baringo 県の Marigat 郡および Mukutani 郡のマスタープラン作成を通じて、これら地区住民の生活向上に向けた活動を促進することである。マスタープランは地域住民と中央および地方行政、その他関係者が一体となって策定する。よって、住民参加型の計画作成過程そのものもマスタープランと同様に重要であり、この過程においては特に以下の点に配慮を払う。

- 地域住民の自助努力を主体として、彼等のベーシックニーズを満たすための能力向上を図る。
- 中央および地方行政、その他 NGO などを含めた関係者による支援活動の強化を図る。
- ケニア政府のカウンターパートと JICA 調査団との間での技術の移転ならびに交換を図る。

1.4 マスタープラン策定のための調査アプローチ

本件調査で策定するマスタープランは、マクロレベル的には調査地域を対象にした社会・経済開発計画と言えよう。そして、その計画は他の ASAL 地域に対しても開発モデルとして扱われるような地域総合開発計画でなければならない。それにはセクター（分野）別の計画を調整して策定するこの地域総合開発計画が、上位の県レベル、また国家レベルといった高次元のレベルでの計画とも調和するものでなければならない。

地域総合開発計画策定ならびに実施の試みは既に 1970～1980 年代になされている。しかしながら、その殆どは期待した結果を得ることができず失敗に終わった。その主な原因は、事業計画が政府当局や海外からのドナーによって住民の参加なく計画されたこと、またあまりにも多くのコンポーネントを事業計画に含めたことから、事業実施にあたっての調整が困難となったことが考えられている。

これらの教訓を受け、本件調査は二つの新しい要素を取り入れている。すなわち、計

画策定における地域住民の積極的な参加とマスタープラン最終案の作成前に行う実証調査事業の実施である。計画は積極的な住民参加に基づいて行うとともに、これを踏まえた暫定マスタープランを策定し、その中のいくつかの重要な仮説を試すべく実証調査事業を実施している。そして、実証調査事業を通じて得た経験や教訓をその暫定マスタープランにフィードバックして最終的なマスタープランを策定するものである。本件調査の実施に係る概念図を図 1.4.1 に、またその過程を以下に述べる。

- 調査対象地域に関わる社会・経済的基礎資料を収集し、整理・集計を行う。
- 収集した資料の分析によりその推移を検討し、適切な介入がなされない場合の将来予測を行う。
- 参加型農村調査(PRA)、簡易農村調査(RRA)、プロジェクトサイクルマネジメント(PCM)等を通じて地域コミュニティーのニーズを探り、コミュニティーベースの事業の形成を行う。
- 調査対象地域に係るセクター別開発計画を策定し、上記のコミュニティーベース事業との接点を見だしつつ暫定マスタープランを策定する。
- 暫定マスタープラン策定における仮説の正否を検討するためいくつかの重要な分野／地域において実証調査事業を実施する。
- 実証調査事業を通じて得られた経験と教訓を暫定マスタープランにフィードバックして最終マスタープランを策定する。合わせて、これらの過程において地域コミュニティーと行政双方の能力向上を図る。

図 1.4.1 に示すように、本件調査におけるマスタープラン策定のプロセスは従来型のトップダウンアプローチと参加型によるボトムアップを合わせたハイブリッド方式といえる。すなわち、地域の資源利用（消費）許容度（carrying capacity）や、他の地域に及ぼす影響、さらに上位の開発計画内での位置づけといったような問題に対処するためにはトップダウンアプローチが必要であり、一方 1970～1980 年代における失敗を繰り返さないためには住民参加によるボトムアップが必要といえる。この両アプローチのハイブリッドが本件マスタープラン策定にて用いる方法である。

そして、マスタープランの実行可能性を高めるための仕組みとして、実証調査事業を試みている。調査は大きくフェーズ I とフェーズ II の 2 段階で実施するが、このうちフェーズ I 調査では暫定マスタープランを策定する。そしてフェーズ II 調査では暫定マスタープランで提案されたいくつかの事業を実際実施し、その結果を暫定マスタープランにフィードバックして最終マスタープランを作成するものである。なお、いくつかの事業については実証調査事業の期間が短くマスタープランに反映可能となるはっきりとした便益が発現しなかった。しかしながら実証調査の経験を通して学んだ教訓は、より現実的かつ実現可能な開発戦略や事業計画策定、そして実施への取組み方、また分野別の技術提案に活かして最終マスタープランを作成する。

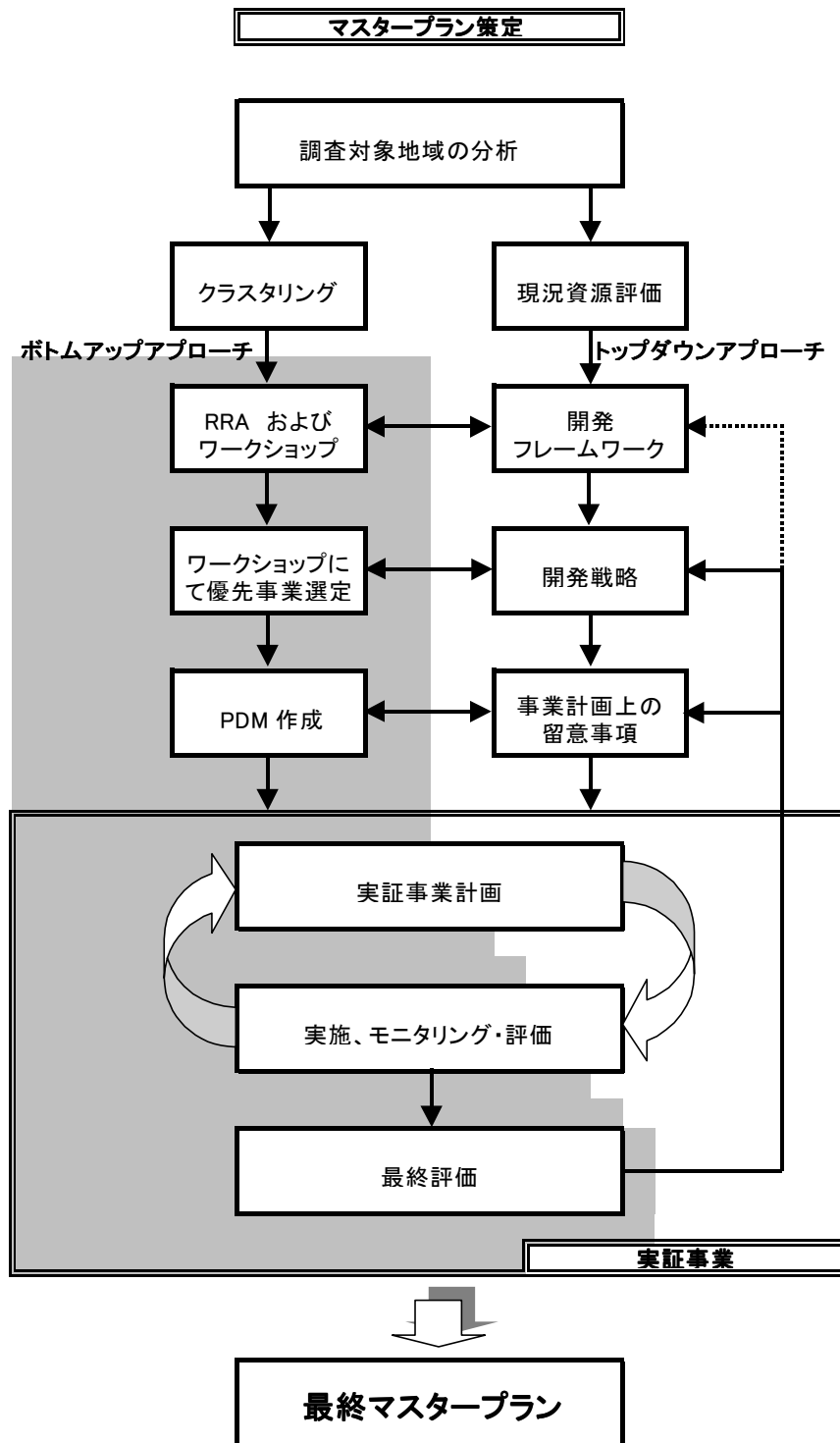


図 1.4.1 マスタープラン策定に係る概念図