

第2章

ケニア国が直面する チャレンジと機会

第2章 ケニア国が直面するチャレンジと機会

2.1 国の概観

2.1.1 国の特徴

国の中央を赤道線が東西に貫いて走るケニアの総面積は 582,600km²、人口の増加率は高く年率 2.9%、1999 年の総人口は 3,040 万人と推定されている。人口密度は 1km² 当たり 52 人で、ケニア総人口の約 80%が農村部に居住している¹。

ケニアは Coastal Belt、Rift valley、Highlands、Western Kenya、Northern Kenya そして Eastern Kenya の 6 つの地帯に分かれている。このうち Highlands と Coastal Belt は気候的にも農業生産に適しているが、隣接する Rift Valley の底部や Eastern Kenya 地帯は乾燥・半乾燥地域(ASAL)であり、農業生産性は低く土地利用の選択も厳しく限定されている。ケニア全土の 80%はこの ASAL で占められており、ケニア総人口の 31%、全家畜の半数以上を擁している。

2.1.2 経済状況

ケニアが独立を勝ち得た 1963 年当時は、為政者の眼はすべて経済収益率の高い地域 (Highlands や Coastal Belt) やセクター (コーヒー、茶、果物、観光等) にのみ注がれ、国家開発予算の殆どはそうした分野での投資に向けられた。こうした優先分野への投資によって生じた利益が、ゆくゆくは経済の下部機構にこぼれ落ちていく (trickle down) であろうというのが当時の仮説であった。事実ケニアの経済全体は 1960 年代後半では年率 6%の GDP 増加を実現した。

しかし、この trickle down 説はその後数年にして崩れ去り、1970 年代の半ばからケニアの経済は下降の一途をたどり、ASAL 地域などはますます経済の本流からはずされてしまった。GDP の平均成長率は 1960 年代後半には 6.6%に達していたが、1980 年代には 4.1%、2000 年には 1.0%以下にまで落ち込んでおり、今や人口増加率 2.2%を下回っている。1999 年の人口一人当たりの GNP は\$360 であり、Sub Sahara Africa 48 カ国中 20 位である²。社会基盤は荒廃し、観光産業も落ち込み、商業ローンの利子率は 27%にも上がっている。またインフレ率は現在 7%である。農村人口の約 53%、都市人口の 49%は絶対貧困層に属している³。貧困は特に ASAL 地域で顕著である。ジェンダー的に見ると女性は男性より貧困にあえいでおり、対生産年齢人口では男性の 43%に対して女性は 69%が自給的農業として分類されている⁴。

農業セクターは総 GDP の 26%を占め、工業、観光業がそれぞれ 19%で続いている。対外債務額は高いが、譲与又は低利借り入れの割合が多いことから利子の支払いは比較的良好である(1998 年は外貨交換受入額の 26%)。しかし国債の利率返済額はケニア政

¹ 出所：National Development Plan (1997-2001)

² 出所：世界銀行 “World Atlas” 2001年

³ 出所：ケニア政府中央統計局、「福祉モニタリング調査」、1997年。農村住民のWMS(1997-2000)によって設定された貧困ラインは1,239ksh/月、41.3ksh/日又は1US\$以下である。

⁴ 出所：農業農村開発省、「ケニア農村開発戦略(案)」、2001年7月

府の総歳入にあたる約 18%とかなりの重荷となっている⁵。

独立直後、ケニア農業セクターの成長率は 1965～1973 年の間 6.2%を記録し、Sub-Saharan Africa の平均を上廻っていた。しかしそれ以来実績は下がり続け、現在では成長率 0%に留まっている。

こうした下降傾向を止め、上昇気流にのせるべく、政府は 20 年の間数々の改革を重ねてきた。例えば 1986 年と 1993 年の構造改革プログラム(Structural Adjustment Program: SAP) の実施、農産物価格の自由化、輸入ライセンスの廃止、変動為替相場の導入等の改革等が行われた。しかしこうした努力はケニアの経済の回復には至らなかった。

1970 年代半ばから続くケニア経済の悪化は種々な要素に起因している。1973 年と 1978 年の石油ショック、断続的な旱魃、コーヒーや園芸作物価格の下落、人口増加、HIV/AIDS の脅威等々が考えられる。しかし、世界銀行はグッドガバナンス⁶の不在こそが一連の経済悪化の元凶であると主張している。事実これまでケニアに対して多くの援助を実施してきたケニアのドナーの大多数は、ケニアの公共セクターはほとんど機能していないと断じ、1997 年以來、ケニアが公共セクターの浄化と改善を行い、グッドガバナンスを実現しない限り今後の援助は控えるという態度をとっている⁷。

しかしながら 2000 年 8 月、世銀は、ケニア政府が大幅な改革を進めているとの認識から、経済回復のために 150 百万 US\$ の貸付を承認した。これはケニア経済・公共部門改革融資として貧困削減戦略中間報告書 (I-PRSP) に示されている計画の実施支援に用いられる予定である (2.2.3 参照)。また IMF も同時に類似のパッケージ融資を提供したが、2001 年 8 月の第 1 次汚職対策法案が否決されたことにより、現在凍結されている。

2.2 農村部における開発業務の改革

2.2.1 行政システムに見る世界的潮流

本調査においては、「行政システム」とは、「社会、経済、政治形態またはその実践」と定義している。それは社会、経済、政治という布を縫いあわせる糸のようなものであり、また政府と地域住民をつなげる糊のような役割を果たしている。行政システムは社会の歴史や文化、その他の要因によって多大なる影響を受ける。行政システムの主な構成要素には、統治、参加、エンパワーメントのほか、様々なステークホルダーの役割や、政治構造、政策、規則、法則、方法等が含まれていることから、本調査においても全ての側面に関連してきている。

⁵ 出所：世界銀行、「ケニアの PRSP」-世界銀行webサイト2001年

⁶ 世界銀行は「ガバナンス」をその権威が一国の開発のための経済社会資源の管理を行うプロセス、及び政府機関の政策とプログラムの策定及び実施能力と定義している。

⁷ 例外は日本で、同国の対ケニア援助はそのまま続行され、そのため日本はケニアにおいては段突した最大援助国となっている。

冷戦の終焉以降、開発援助の焦点は大きく変わってきた。市場経済重視に加えて世界的に政治的民主化が叫ばれてきた。IT 技術の画期的な開発、国際貿易、開発途上国への民間資金の増加は、経済及び社会のグローバル化の速度を速める要因となっている。

これら焦点のシフトに伴って、国家の役割も変化してきた。過去において国家は開発に必要な殆ど全ての物資とサービスの提供を行ってきたが、今やその役割はファシリテーター、監視・規制、技術サービス及び治安の提供者へと変わってきている。つまり、政府の役割は住民を中心とした開発を実現出来るような環境を整える事である。このように、地方分権化が農村開発及び貧困緩和の重要な要素となってきた。

2.2.2 県に焦点を合わせた農村開発 (District Focus for Rural Development: DFRD)

初めて政府が本腰を入れた地方分権化策は、1974 年に行われた県開発業務企画調整官 (District Development Officer: DDO) のポストの新設であった。1970 年代後半は更にいくつかの細かい分権化が行われたが、最も画期的な改革は 1983 年 3 月に導入された政策、District Focus for Rural Development (DFRD 戦略：県に焦点を合わせた農村開発戦略) である。DFRD 戦略は国会で条例化されはしなかったもののその後のケニア農村開発の基本政策として現在も続いてきている。

DFRD 戦略の目的は、問題提議、資源の運用、事業計画作成やその実施を改善するための地域住民の積極的参加を奨励する事である⁸。援助機関、特に DANIDA などは DFRD の実施のために作られた農村開発基金に対し多額の拠出を行った。ケニアにおける他の多くの政策にみられるように、DFRD 戦略は基本的には正しい方向へ向かっていると言える。その序文をみれば“参加型”であるとか“機会の均等化”、“意思決定に要する期間の削減”、“開発資源の分かちあい”、“農村から都市へのあまりにも急激な住民移動を和らげる”等の歓迎すべき言葉が並んでいる。しかしこの戦略の実施は遅々として進まず、DFRD は 1990 年代後半には危機に直面した。

DFRD が唯一の農村開発政策ではないが、過去 4 半世紀にわたる農業セクターの衰退に見られるように、DFRD 戦略はケニアの農村開発に大きな功績を残したとは考えられない (2.1.2 参照)。国家予算に示された開発事業費は、提示通りの額が県まで届かず、勿論該当プロジェクトにも届いていない。開発計画策定までの実施段階における意思決定は依然として遅く、農村から都市への人口流入の勢いも衰えない。ターゲットグループであるはずの地方の貧困層は、依然として国家経済の主流からはずれた置き去りにされた存在である。開発プロジェクトは依然として政府のプロジェクトであり、地域住民のものとは考えられていない。

DFRD 戦略が成功しなかった理由は何であろうか？ DFRD 戦略公文書の 1995 年改訂版では、その理由として以下に述べる 3 つの理由を挙げている。

⁸ 大統領府, “地方重点による農村開発”, 1995年3月, 第1章, 1pp

- 経常予算と開発予算双方にみられる資金不足
- 地方行政のためのオフィスと住宅の不足
- 通信施設・機材の不足

これらはまさに制約要因ではある。しかしながら DFRD 戦略の実施については政策面とその政策実施方法の両面において、更に根本的な問題があったと考えられる。特に重要なのは、それが真の地方分権の意味を反映していなかったということである。「地方分権」とは、公的機能の権力と責任を、中央政府からその傘下或いは公社などの半地方自治体、及び/或いは民間へ委譲することであり、複雑かつ多面的な概念である。

地方分権化(decentralization)とは公務に纏わる責任と権限を中央政府からその下部機構または民間に移行する事である。これは非常に多面的、且つ複雑な概念である。地方分権化には次の4種類がある、即ち、政治、行政、財務、そして市場の分権化である⁹。

政治に関する地方分権化は中央政府が市民もしくは市民によって選ばれた代表に公的意思決定権を委譲する事である。この遂行には往々にして憲法改正を必要とし、多数政党、条例作成システム、農村地域にも広がる政党組織、公的分野に於いてアドボカシーの機能を果たす市民組織等の存在を必要とする。残念ながらケニアに於いては、行政・立法・司法の三権分立は紙の上では存在するが、実際は行政の力が他を圧倒的に上回り、このような環境においては真の政治的分権化は不可能である。

行政に関する地方分権化は、中央政府の責任、権限、資金を政府の下部機構に委譲する事である。これには三種類ある：

- **Deconcentration:**これは最も弱い地方分権化であり、通常単一政党政治の国に見られ、中央政府の責任を地方に存在する下部機構に委譲するが、必ずしも権限、特に資金獲得に関する権限を委譲せず行われる事が多い。
- **Delegation:**これは中央政府の責任と権限をある程度の自治権は有するが終局的には中央政府に責任を持つ機関（例えば公社）に委譲する事である。
- **Devolution:**これは最も徹底した地方分権化であり、地方自治体に中央政府の責任と資金獲得や投資に関する権限（租税権や公債発行権なども含む）を委譲する事である。

ケニアで起こった DFRD による地方分権化は主に deconcentration であり、大目に見ても、delegation までであった。

金融に関する地方分権化は色々な形を取る：

- ユーザー・チャージによる独立採算もしくはコスト・リカバリー

⁹ ここで言う地方分権化の種類と定義は世界銀行のwebsite- ‘オンライン情報ブック:地方分権化,2001’から引用している。地方分権化に関する更に詳しい説明は、本調査の一環として作成したマニュアルに記載されている。

- 協調融資、または住民が現金もしくは労務提供によってなす参加活動(co-production)
- 地方政府が課す不動産税、消費税、その他の間接税
- 中央政府の税収の一部を地方政府に移管する
- 地方政府による公債の発行許可、中央政府による債務保証等である。

DFRD では上記金融に関する地方分権化は殆んど起こらなかった。

最後に**市場に関する地方分権化**であるが、これはパブリック・セクターから民間に責任と権限を委譲する事である。最も徹底した分権化は民活(privatization)と規制緩和(deregulation)である。これもまた DFRD 下では殆んど起こらなかった。Regional Development Authority や National Irrigation Board (NIB)等は巧く機能した政府機関とはいえないが、これらの機関の改革は DFRD では行われずじまいであった。

DFRD 戦略のもとに行われていることを見る限り、政治、行政、財務、市場における真の意味での地方分権は果たせていない。また同時に以下に述べるような問題もあったと考えられる。

- 住民参加とは一体何か、そしてそれはどのように実現したらよいかという問題に対して共通理解が得られず、これがいつまでも政府主体の開発に依存する原因となっている。
- 村レベルから sub-location、location、郡、県、州、中央政府といった行政のレベルが幾層にもあるために意思決定に時間がかかる。州政府(Provincial Government)が果たしている役割のうち、最も重要な任務はモニタリング・評価であろうが、現実にはほとんど実施されておらず、本当にこのような幾層もの段階が必要であるか疑問が残る。
- 特に県レベルにおいて、DFRD 戦略を遂行するための力が欠如している。県職員は住民参加を促すファシリテーションの能力に欠け、またそれら職員が任務を果たす為に必要な予算は非常に限られている。交通手段の欠如により、県職員はドナーによるプロジェクトが始められる等の機会がある時以外は現場へ赴くことすら困難である。事実、中央政府と地方行政とのコミュニケーションギャップ(物理的な距離及び情報との両方の意味でのギャップ)、また地方レベルにおいての県、郡、そして地域住民とのギャップは大きい。本調査では、ナイロビで準備される国家政策は草の根レベルで起こっている現実には何の関係も持たないということが確認されている。
- 行政が資源や資金を使うにあたって責任の所在がはっきりせず、透明性に欠ける。
- DFRD の制度には、地域住民による決定事項を個人が変更する或いは流用するというような弊害を防ぐ機能が欠如している。¹⁰

しかしながら、DFRD 戦略の実施を阻んでいる最も大きな要因は、ケニア一般にみら

¹⁰ GTZ、"地方重点農村開発: 改訂版"、1998年6月

れるガバナンスの弱さであろう。調査団が面接した人物の一人(ケニア人)はこう述べている。「独立当時農村地域のコミュニティはすべて harambee (相互扶助) で事を行っていました。でもそこへ政府がやってきて、総ての開発事業を‘政府化’(‘governmentized’) してしまったのです。政府は住民に‘恩恵を与える’という形をとって事業を行い、これを機に賄賂が始まったのです」。

1995年に DANIDA はケニア当局による資金のミス・マネジメントを理由に農村開発基金への拠出を停止した。これによって DFRD 活動を支えてきた農村開発基金は崩壊し、DFRD 戦略は一般の信頼を一挙に失墜する事となった¹¹。県知事に与えられていた権力、これに比してあまりにも小さい地域住民の力、国家が開発事業一般に関してほとんどの実権を握っていたことによる結末、そして経済の悪化に伴う資金ベースのとどめない弱体化等、これらの要素があいまって現在の DFRD 戦略の危機を及ぼしたのである。

しかしながら 1990 年代の終わりに向けてケニア政府はようやく一連の新しい改革を始めた。特に、本調査のフェーズ II の期間(2000~2001年)には、ケニアの行政システムにおける重要な 2 つの進展があった。すなわち貧困削減戦略ペーパー中間報告書(I-PRSP)及びケニア農村開発戦略案(KRDS)が作成されたことである。それらについて更に解説する。

2.2.3 貧困削減戦略ペーパー中間報告書(I-PRSP)(案)

1998 年以来、経済悪化の流れを抜本的に変えるべく、ケニア政府は新しく‘Change Team’と呼ばれる専門家集団を財務、農業、運輸、公務員管理と言った重点分野の要職につけ、経済改革促進を図ってきている

1999 年 9 月、世銀グループと IMF は、その低利貸付及び重点債務国(HIPC)イニシアティブの適応による負債の免除は、借入れ国が主体となって作成された参加型貧困削減戦略を土台にして行われるべきであるとの方針を決めた。このアプローチの採用により世銀と IMF の理事会に提出さるべき PRSP の作成が導入された。

1999 年半ば、ケニア政府は I-PRSP 作成の過程として向こう 3 ヵ年の中期支出計画(MTEF)を取りまとめ始めた。そこではまず、国家レベルでケニア人専門家(財務省)によるコアチームと他の省庁レベルのセクター別委員会を招集し、I-PRSP フォーラムで発表することを目的として I-PRSP ドラフトに含めるべき内容を検討した。I-PRSP フォーラムは 2000 年 3 月、政府によって開催された。全国フォーラムは政府関係者、民間セクター、NGO、市民社会、開発支援関係者等総勢 300 名の参加があった¹²。

政府は討論の場において「貧困層の声」を打ち出すことを約束し、これらの討議を州レベル、県レベルまた更に低い地方行政レベルにおいても表明することを約束した。NGO は district 及び地方レベルにおいて自分達の資源をもって住民参加型の開発を自主

¹¹ DANIDA, “評価レポート: ケニア農村開発基金” 1992/94年、4p

¹² 世界銀行website, “貧困削減戦略ペーパー (PRSP): ケニアの事例”, 2001年

的に支援する方針を申し出た¹³。しかしこれらの活動の実施には相当な時間がかかるものと考えられる。

2.2.4 ケニア農村開発戦略 (KRDS) (案)

PRSP と併行してケニアの Change Team が行った事は、draft Kenya Rural Development Strategy (draft KRDS)の作成であった。これは2001年から2016年までの15年間をカバーし、ドラフトは2001年7月に提出された。この文書は財務企画省、農業・農村開発省、環境・天然資源省が中心となり、学会、研究機関、農民、NGO、ドナーその他幅広いステークホルダーの参加の下に作成された。

KRDS (案) はここ10年の農村部門の実績の下降傾向について描写しつつ、その原因を分析し、「全ての住民にとっての持続的かつ公平な農村開発」としてのビジョンを打ち出している。KRDSの目的は、「食料安全保障、貧困緩和、アグロインダストリー開発、貿易(trade)・農村雇用の創出、ジェンダー配慮、また環境の持続的な活用を通じ、農村開発に寄与する。」¹⁴ということである。

I-PRSPでは農業セクターが国家の成長と貧困緩和に寄与するためには年間4-6%の成長が必要であるとされている事に鑑み、KRDSはその成長を実現するために特に次のような広範囲な政策項目を選定している。

- 農牧畜生産の増加、
- 民間セクターへの機会の創出と強化、
- 政策及び組織改革、そして
- 住民の安全確保と旱魃対策、である¹⁵。

1983年のDFRDに比較してドラフトKRDSが際立っている事は住民のエンパワメントを強調していることである。予算プロセスの重要性を強調し、決められた予算がきちんとローカルコミュニティーに到達せねばならないとうたい、汚職の撲滅、民間セクターや市民社会のより強力な参加を提案している。更に、行政と政治に関する地方分権化だけではならず、地方政府に租税権を与え、より有効な中央政府から地方政府への予算配分方式を実行し、今以上に地方政府に金融に関する自治権を与えなければならぬと述べている。

更に、ドラフトKRDSは政府機構の改革を唱え、県庁のスタッフが開発予算を扱う際、はっきりと県政府に対して責任を持つようなシステムを導入しなければならないとしている。これらの新しい提案を可能にすべく、現在のDFRDは大幅に改正されねばならないとも述べている。国家予算が中央政府から地方政府へ分配され、それを扱う地方の行政官ははっきりと自分達が派遣された中央政府ではなく地方政府に対して責任を

¹³ 同上

¹⁴ ケニア政府、「ケニア農村開発戦略(KRDS)、2001～2016年(案)」、2001年7月、第3章、26p

¹⁵ 同上第4章 28p

とらねばならない。国家から分配された予算は、地方レベルで集められた収入（地方税、使用料等）や NGO など他のステークホルダーからの醸金によって更に補充されねばならない。そしてこれらのプロセスは他から政治的介入を受けることなく行われる事が出来るようであればならないとうたっている¹⁶。

また KRDS は、能力開発については、村落レベルの委員会と地方行政構造との関係を強化する事の重要性に注目している。この場合地方行政構造とは、地域計画の策定や外部からの資金援助の利用等、地方権威としての機能を果たすところである。即ち、地方レベルにおける開発の方向性を決定するに当たって、地方行政構造だけでなく、女性グループや販売組合、農協等の地方団体が参画する事を奨励している。

本調査団はこれら一連のドラフト KRDS に盛られている提案を強力に支持するが、これについては後述する。

ドラフト KRDS は農村開発に纏わるステークホルダーの夫々の役割りについて、下記の如くまとめている。

- ローカル・コミュニティー：開発プロジェクトの計画、実施、モニタリング（これは住民組織の capacity building がなされることを前提としている）
- 市民社会：受益住民に対する組織作り、より有効な資源利用、地域の利益を代表する仕方等に関しての能力強化
- 地域行政機関：参加型方式による地域のニーズアセスメントと地域住民に対する適切な助言、地方税の取り立て、中央政府からの予算獲得、ドナーからのグラント獲得などの資金確保
- 民間セクター：生産、加工、農業インプットとアウトプットのマーケティング、輸出・輸入、private good 的色彩の強いものやサービスの提供（例えばコーヒー、紅茶など換金作物の研究・普及）
- 公共部門（農村開発関係各省）：農村セクター一般に関する企画調整（政策及び条例）、研究、農業普及等の情報活動、食料安全管理とモニタリング、悪疫・疾病管理、民間セクターの促進
- 公共部門（その他一般）：地方分権化などの促進を可能にし更に持続させる環境作り、market failure に対する処置、社会基盤の設立・維持（教育、保健、災害対策等）、政治の安定

¹⁶ 同上。Chapter Four, p.34.

2.3 ASAL地域における農村開発行政

2.3.1 農村開発局の機構と役割

1999年9月6日ケニア政府は内閣改造を発表、その結果大臣の総数に変化はないものの、省の数は27から15に削減された。農村開発省は農業省に合併吸収され、新しく農業農村開発省（Ministry of Agriculture and Rural Development: MOARD）が誕生した。この新しい省には大臣が二人おり、一人は農業を、他の一人は農村開発を担当する。三人の副大臣がおり、その下に一人のPermanent Secretaryがいる。

カウターパート機関は「土地開拓、ASAL開発、荒廃地局（Department of Land Reclamation, ASAL Development and Wastelands）」であり、現在は土地開拓局（Department of Land Reclamation (DLR)：旧農村開発局）と呼ばれている（図2.3.1参照）。2001年の大統領令によれば、DLRの主な機能は以下のとおりである。

- 農村総合開発プログラムの作成（IRDP）、
- 多分野にわたるIRDPの調整、
- 地方開発公社の支援と調整、
- ASAL研究開発活動の調整 - Laikipia研究プログラム（現在のASAL開発研究センター:CETRAD））、
- 地域開発不均衡への取り組み、
- 農村開発政策ガイドラインの策定・配布、意思決定のプロセス、開発プロジェクトの実施、モニタリングと自主的管理等におけるコミュニティの強化、
- 農村開発のために内的・外的資源を管理するための地域住民の動員

本調査ではその調査分野が幅広いため、国レベルにおいて複数の他関係機関をメンバーとする省間ステアリングコミティー（Inter-Ministerial Steering Committee :IMSC）を設置している。県レベルには、県ワーキングコミティー（District Working Committee）がある。これは各省庁の県事務所からなり県知事が議長を務める。郡レベルにおいては、強力な郡ワーキングコミティー（Divisional Working Committee (Div.WC)）がある。これは県プログラム事務所職員によって開催されており、メンバーは郡レベルの各関係省庁の普及員やワールドビジョンケニア（WVK）の代表者、クリスチャン・チルドレンファンド（CCF）等から構成されている。Div.WCは会議でも現場でも大変活発であり、本調査の実施に偉大なる貢献をした。

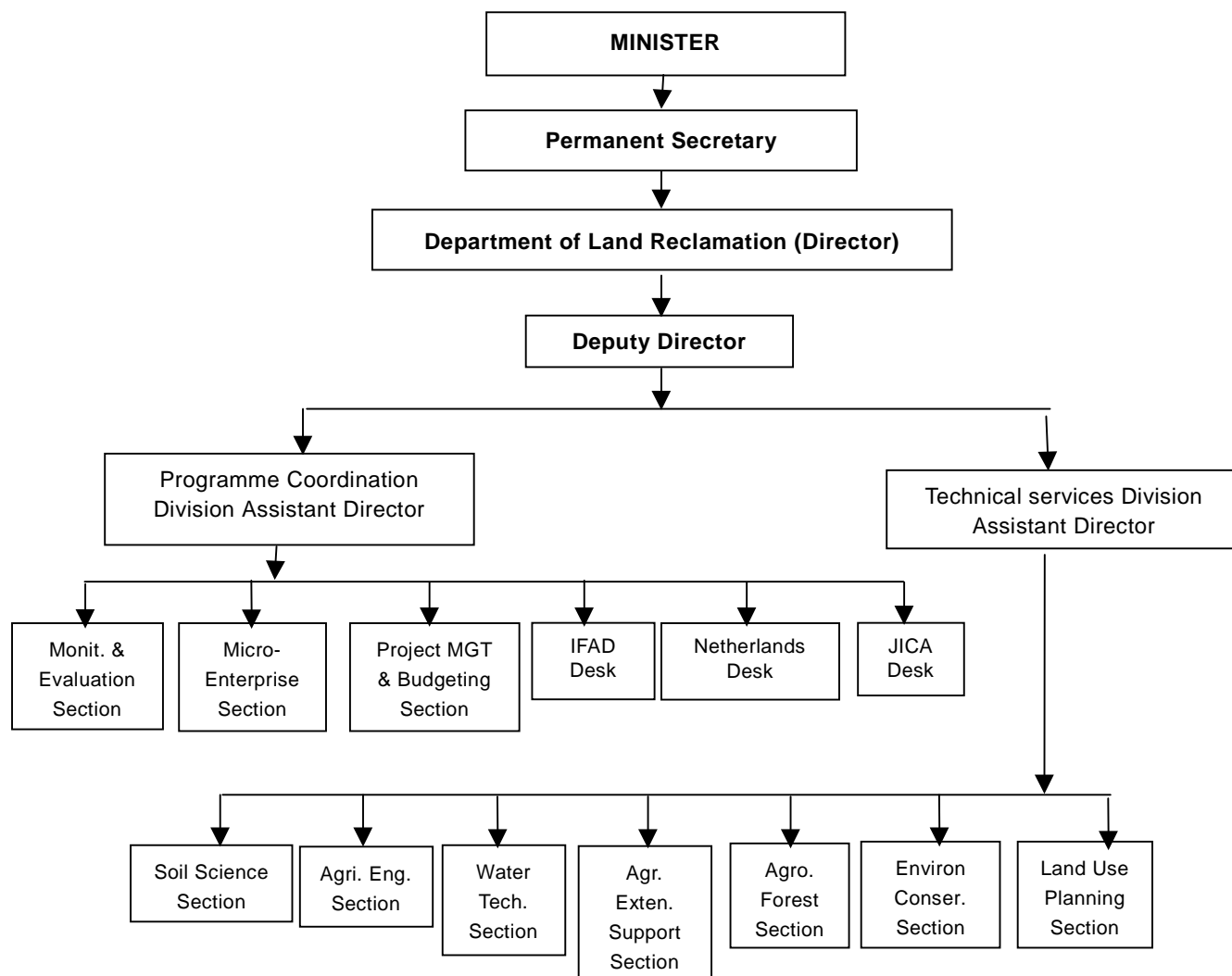


図 2.3.1 農村開発局 (Department of Land Reclamation, MOARD) 組織図

2.3.2 農村開発局の予算と職員数¹⁷

図 2.3.2 は農村開発局の 2001/2002 年度の予算¹⁸である。総予算額のうち、1,000 百万 Ksh は補助金、820 百万 Ksh は融資である。農村開発局には公式請求額 87 百万 Ksh の 6%にあたる 5 百万 Ksh が割り当てられたにすぎない。経常予算のみが利用可能であるが、それでも資金の配布は断片的にしか行われておらず、開発予算の方は未だ公布されていない。

¹⁷ 公式には土地開拓局であるが、農村開発も担っている。

¹⁸ 財務報告書，2001/2002年，ケニア政府

表 2.3.1 は農村開発局の総交付金額と1998/1999年度の支出額を示している。この中で本調査に関連する項目は「開発事業費」の「ASAL地域総合プログラム」であろう。1998/1999の実績では大蔵企画省は一度は農村開発省の予算要求をはるかに上回る額を認可したものの、結局は農村

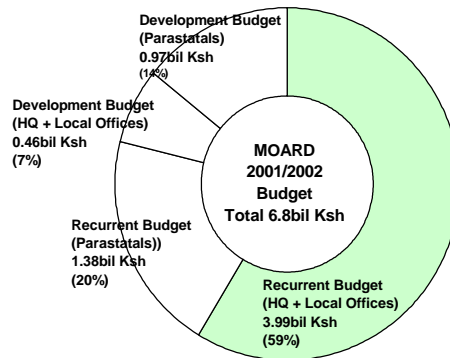


図 2.3.2 農村開発局の予算(Kshs.) 2001/2002 年度

村開発局が実際に受領した額は要求額の 64%、そして農村開発局が実際に支出した額は 35%にとどまった。なお、例えばオランダ等のドナーが政府を通さずに支援を行っていることなどから ASAL は実際の受領額より少額を支出したになっている。

表 2.3.1 開発事業に関する総交付金額と支出 (1998/1999 年度)

項目	請求額	財務企画省認可額	実際の受領額	実際の支出額
経常費				
一般管理費	2,316,201	1,809,024	1,527,938	1,644,931
地域開発費	22,321,943	17,294,469	17,149,823	17,103,319
ASAL 地域総合プログラム	1,115,726	892,407	703,106	691,702
計(Ksh)	25,753,870	19,995,900	19,380,867	19,439,952
開発事業費				
一般管理費	90,000	10,000	10,000	9,890
地域開発費	26,355,740	22,322,614	12,707,935	15,783,305
ASAL 地域総合プログラム	9,369,270	16,005,046	6,067,093(64%)	3,241,489(35%)
計(Ksh)	35,815,010	38,337,660	18,785,028	19,034,684

本調査のフェーズ 1 及び 2 の現地調査期間中、ケニア側の中央及び県レベルの代表者は管理費の不足について再び問題提起をした。本調査に必要な資金はケニア政府と日本政府によって承認されていたが、関係者によれば予算の目安はついていないのでもともと政府にはそのような準備はなかったであろうという指摘がなされた。

財政危機は別にしても、本調査のためのカウンターパート機関の予算不足の要因のひとつは、JICA 側が日本の単年度予算システムに基づき最終的に本調査への提供依頼額を提示する時間がなくなってしまったことであり、それがケニア政府の準備を困難にしたといえる。いずれにせよ、ケニア政府はこのような資金なしには本調査の活動にカウンターパートを参画させるのは不可能であると結論づけ、その結果、ケニア側は JICA 側が日当及び旅費、車輜代を提供することを要請した。

表 2.3.2 に見られるように、農村開発省には 1999/2000 年には 247 名の職員がいる。そのうち 133 名は首都ナイロビの本局及び本省の職員であり、残り 114 名が地方職員であ

る。バリンゴ県には5名の職員がいるにすぎない¹⁹。

表 2.3.2 農村開発省 / 局職員数

1998/99 年		1999/2000 年		2001/2002 年	
認可数	在勤人数	認可数	在勤人数	認可数	在勤人数
917	272	492	247	418	222

農村開発局は他政府機関と同様、中央政府の計画部門、管理部門、事務員、秘書、電話交換手、連絡係、清掃係り・運転手等 25 名以上の職員を削減した。この削減は現在実施中の公共サービス改革プログラム（経費削減）によるものであり、過剰と考えられる人員はこれにより他の部署や省庁に移行されたり、解雇されたりしている。2001 年 9 月に短期ローカルコンサルタントによって実施されたインタビューの回答者の中には行政の非効率性及び汚職問題は以前より悪化していると答えている者も居り、効率的性を目指して行われようとしている公務員削減の目的と相反した現状が生じている可能性もある。

2.4 ASAL地域におけるドナーの援助

1997 年より急激に減少しているとはいうものの、多くの多国間、または二国間の援助機関は未だにケニアに対して援助を行っている。主な多国間のドナーは、世界銀行、IMF、EU、UNDP とその他 IFAD、FAO 等の国連機関、そしてアフリカ開発銀行等である。また主な二国間援助機関には、日本（国際協力銀行 / JICA）、英国（DFID）、ドイツ（KfW/GTZ）、カナダ（CIDA）、スウェーデン（SIDA）そして米国（USAID）がある。数年前まではオランダとデンマークは非常に活発な援助を行っていたが、現在は実施中のプロジェクトの続行のみにとどまっている。

このように事実ケニアに対する海外からの援助は減少している。こうした下降傾向はケニア政府が自力でガバナンスの問題を解決するまでは止まらないと考えられる。実際この点については各ドナー間で驚くほど合意されている。ただし、日本だけは別である。他のドナーと違い日本は未だに高額の援助をケニアに対して行い、今や段突のトップ・ドナーである。その理由は、ケニアが東アフリカ諸国の玄関ともいべき中心的存在であるからである。しかし、このような日本の意見は少数であり、他のドナーは対ケニア援助を確実に減らし続けている。例えば世界銀行などは 1997 年から 1999 年の間に投資プロジェクトの数を 23 から 12 に減らし、新規融資の総額も 1,078 百万ドルから 543 百万ドルに下げている。

ASAL 地域に対しては、数年前まではオランダ、デンマーク（DANIDA）、ドイツ（GTZ）そして世界銀行が活発な活動を行っていたが、現在は未終了プロジェクトのみにとどまっている。この他 NGO としては World Vision-Kenya（WVK）と Christian Children's Fund（CCF）、Care Kenya がある。また宗教関連の組織による活動も盛んである。日本から

¹⁹ プログラムオフィサー1、書記1、事務員1、運転手1

の支援としては本調査と南部キツイにおける林業プロジェクト以外、ASAL 地域、特にバリンゴ県及び隣接する県においてあまり活動を展開していない。

2.5 住民中心の参加型アプローチにおける行政の役割

2.5.1 農村開発セクターの展望

ケニアの農村開発をめぐる基本政策は、政府によって取りまとめられている KRDS 戦略である。2001 年 7 月に作成された案を見る限りは、本政策は政治面、行政管理面、財務及び市場の分権化を推進する方向への力強い一歩となっている。本案に提言されている戦略的な方向性が早急に政府の公式な政策となることが期待される。しかしながら、以下に 2 点について懸念が残る。

- 農村開発には、トップダウンとボトムアップの両アプローチが必要である。しかしながら、今日のケニアにはその両者の接点がなく、むしろ大きな溝が存在する。両者はどこかで接点を見つけ、協力していくべきである。KRDS（案）は、その接点は県レベルにあると見ている。一方、バリンゴの経験からは、更に下の division レベルにあると考える。カバルネットの県事務所と調査対象地域の division 及び location との間には依然として溝があり、県事務所において草の根レベルの開発を効果的に調整することは不可能であると考えられる。
- 真の地方分権化は行政部、司法部、立法部の権力の不均衡が改善されることなしには達成しえない。今後は選挙で選ばれた地方政府のもとに独立した地方サービスが機能できるようなシステムを構築していく必要がある。

現時点で農村開発セクターの将来は、少なくとも何かなされるべきかという点でははっきりしている。すなわち以下のとおりである。;

- 地域住民の動員と参加の強化
- 行政の役割としての開発と統制の分離
- 意思決定にかかわる行政レベル層の削減（簡素化）
- 中央政府から県庁 / 郡庁への資金使用権限の移譲
- 新しい政府の役割：何でも地域に代わってやってしまうという機関からファシリテーター、技術サービス提供者への変身
- 透明性とアカウンタビリティの確保

調査団のインタビュー結果によると、上記の課題については中央政府も地方政府機関もそして政府以外のステークホルダーも殆ど全員が賛同している。ここで核心をつく問題は、a) 国のリーダーたちがこれらの改革に取り組む意思（political will）がどれくらいあるか、b) どれだけそれぞれのステークホルダーがこれらの改革を実際に行う能力があるか、そして c) 具体的にどのようにこれらの改革を行うかという事である。

2.5.2 ケニアの危機と機会

現在ケニアは危機に瀕している。漢字で「危機」は危険を意味する漢字と機会を意味

する漢字の二字で書かれる。事実危機のある処常に機会がある。今のケニアもその例に漏れない。行政そのものが自信をなくしているが、裏を返せば今こそ行政はいろいろな批判に耳を傾け、改革の必要を感じている時である。今まで政府に頼りきっていた住民の中にも開発には自分達も参加し、自分達の将来は出来るだけ自分達で切り開いていかなければならないとの認識が高まってきている。海外からの援助が激減しているという事は、こういう時こそコストリカバリーとコストシェアリングをベースとして、例え小さくとも地域住民が自力で出来る実現可能な開発事業を実施していこうということを認識する機会である。

危機には瀕しているものの、今こそ改革を行う絶好の機会である。現に、既に多くの救済的な措置は図られている。ケニア政府は PRSP の実施に向けて動き出しており、KRDS（案）は農村開発と貧困緩和を目指して大きく変革していこうとするケニア政府の意志をまさに表している。

改革すべき項目のうち最も重要なのは、住民を中心としたアプローチである。そのため的手法：Participatory Rural Appraisal（PRA）、Rapid Rural Appraisal（RRA）、そしてProject Cycle Management（PCM）等は駆使されるべきであるし、中央および地方行政スタッフはこれらの手法に熟達すべきである。

しかし、住民参加という事になると、具体的にどうして参加を仰ぐかという点については学識研究者の間でも、また実務家の間でも意見が分かれ、また住民も同様であるため、農村開発業務は未だに政府主導という形が続いている。こうした理由で本調査の参加型開発計画策定と実証事業の実施は、そのプロセスそのものが目的であり、その結果策定されたマスタープランはそのプロセスのバイプロダクトであるといっても過言ではない。