

第 8 章

結論と勧告

第8章 結論と勧告

8.1 結論

参加型開発が具体的に意味するところ、ならびにどのようにそれを具現化していくかについては、これまで必ずしもコンセンサスが得られていなかった。結果、政府によるトップダウン型事業の推進あるいは逆に住民側は行政への依存を強めてきた。このような状況下、調査団は2年半にわたる調査期間を通して、ケニア国および調査対象地域における理解を深めてきた。本件調査は参加の意味自体を考え、そして参加における具体的な手法とそれを支える制度ならびに仮説を試みるための貴重な機会を提供した。

過去四半世紀のケニアにおける経済的衰退の主な要因はガバナンスの欠如といえるが、真の地方分権化の必要性は本件調査を通じてさらに明確となった。地方レベルでの政治的な分権化はほとんど見られず、関係行政官は全て大統領によって、または大統領に任命された県知事により任命されている。今までにない深刻な財政危機や行政規模縮小といった状況下、行政官は自己存続のための活動に忙しく、そして財政難のため、能力の高さにも関わらず地方事務所の本来の職務である普及活動も十分行うことができない。

住民に目を向けると、当初、ワークショップ参加者は彼らがドナーに実施して欲しい事業のショッピングリストを並べがちであった。外部者の存在があるとき、過去の開発援助による援助なれといった面が強く現れるようになる。しかしながら、各コミュニティには自らの将来に関する自らの開発ビジョンが存在している。住民がある事業に優先度を高く付けたならば、その事業は彼ら自身を主体とし、外部者との協力の下実施できるものでなくてはならない。実証調査事業ではドナーや政府職員といった外部者が存在する中で、コミュニティ自身が自らの将来の決定についてイニシアティブを発揮するという貴重な機会を提示できた。

財政上の地方分権化が存在していない現実の中で、地域住民および調査団は外部の資金援助を極力少なくし、住民の持つ資源を最大限に活用する開発事業の実施を試みた。従来の政府・ドナーが基本的な事業主でコミュニティはそれに参加するという形式ではなく、ケニア政府およびドナーは補助金提供者となり、プロジェクトのオーナーシップは全てコミュニティに属するという形態を試みた。すなわち、コミュニティの中から生まれた解答をもって彼ら自身が問題の解決に当たることが、開発を持続させる、あるいは開発事業を住民の開発プロセスに位置づけるのに必要である。

本件調査参加者のすべて、中でも実証調査事業に従事したものは多くのことを学んだ。スタディツアーやインターロケーションモニタリングから全参加者が貴重な教訓を学んだ。“ウガリを食べる時はまず少量を手に取り、ボール状にし、スプーンのように上をへこませ、それでスープをすくって口に入れる。塊が大きすぎれば飲み込めない。だからこのボールは飲み込めるだけの大きさにする。同じように我々は自助努力で活動を続けられるように小さい事業から開始し、もし足りなければ補助金を申請することにしたい”とワークショップ参加者の一人は発言した。

本報告書で述べたマスタープランは、住民自身が開発の主体であるという考えの下、実証調査事業の結果をフィードバックして作成した。それは、計画策定や事業実施にあたって留意すべき事項や体制をも含んでいる。よって、本件調査は本報告書に述べるマスタープランの実施が新たな農村開発の枠組をもって調査対象地域の農村部の生計を安定・向上させ、そして貧困緩和に大きく寄与するものであると結論づける。それ故、ケニア国政府はドナーからの支援を仰ぐとともに自国予算を投入して本報告書に述べる Marigat および Mukutani 郡の農村総合開発実施に向け行動を起こすべきである。また、両郡で実施される事業実施の結果をもって他 ASAL 地域への農村開発の拡大普及を行うべきである。

8.2 勸告

郡 (division) レベルでのトップダウンとボトムアップの接点：

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、協同していくべきである。DFRD と KRDS (案) によると、その接点は県レベルにあると見ている。しかしながら、Kabarnet の県事務所と Marigat ならびに Mukutani の地方コミュニティとの間には依然として大きな溝があり、県事務所では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。よって、本調査としては更に下の郡 (division) レベルこそがその役割を果たすべきであると提言する。

行政改革と地方分権化：

行政改革において最も重要なのは、政治面、予算面、行政面、市場合理性等のあらゆる側面から分権化を実現することである。現在のケニアではこれらはほとんど実現されていない。透明性とアカウントビィティーの確保、そして汚職問題を一掃することが緊急な課題である。バリngo県レベルの分権化において最も重要かつ緊急と考えられることは、コミュニティのイニシアティブを持続できるような予算面での地方分権化を図ることである。政府はより資金源を増やす努力をし、それらを中央政府レベルで保持するのではなく、郡レベル、それが困難であれば少なくとも県レベルまで、その権限を委譲していくべきである。

意識改革開始点と成功例訪問：

改革の第一歩は農村開発に係る関係者の意識を改革することである。意識改革に最も有効な手法は、類似の ASAL 環境下で実施されてきた成功例を訪問しそこから学ぶことである。ケニア国内であってもドナーや NGO の協力のもと事業が実施され大きな成果を上げているところがある。このような地域を訪問し、住民から直接説明を受けるとともに、事業の仕組みや制度について学ぶべきである。参加者は、中央政府の職員を始めとして、県事務所、郡事務所の職員、コミュニティリーダー、そして各住民組織のリーダーなどとすべきである。

ASAL 開発における柔軟性：

住民は ASAL に特有の多様性と高い生活リスクの中で暮らしている。このような環境下で住民の生計向上を図るためには、事業の選択ならびに事業実施に際して柔軟性が必要となる。ASAL の多様性に留意せず標準化と簡略化をもって策定・実施された既存の事業の多くは期待したとおりの結果を生み出さなかった。本件事業の計画ならびに実施に際しては、標準化されたパッケージとプロセスに従うのではなく、事業の選択に自由度を与えるとともに事業の進行段階に応じてその枠組み自体を柔軟に変更していかなければならない。これは、種々の事業がいわばアラカルトで準備されているような選択のバスケット (Basket of Choices) 方式を基本とする考え方である。

2 極分化と小規模・段階的投入：

農村部の伝統的生活と都市部の生活との間には大きなギャップが存在している。伝統的な生活と現代的な生活との間を繋ぐもの (例えば中間技術) が欠如しており、大きくは国の中に 2 極分化が発達している。維持管理を支える中間技術が限られていることから、事業を実施するコミュニティに外部からより多くの資機材が持ち込まれれば持ち込まれるほど、事業完成後の持続性は低くなると考えて良い。計画策定者や政府職員は、対象とする社会が 2 極分化していることを十分認識するとともに、外部からの投入は小さいものを主としてかつ段階的に行う必要がある。

家畜 (live-stock) と現金貯蓄 (money-stock)：

バリンゴを始めとした農村部では貯蓄を家畜で行っている。いわゆる live-stock が現代的な生活における銀行預金等の money-stock を代替している。そのため、農村部における現金の量とフローが極めて限られており、現金を必要とする事業 (例えばディップ) の財務的な持続性を低めることに繋がっている。郵便貯金の制度を拡充させるとともに、バイクを家畜オークション会場に展開してモバイルバンク活動を展開することが望ましい。これにより、live-stock と money-stock の間の交換が容易になり、事業の財務的持続性が向上するとともに、あわせて家畜数の抑制は植生への環境負荷を緩和する。

所得創出コンポーネント組み入れ：

税制上の問題から直接税による収入が極めて少なく、かつ財政危機にあるケニアにおいては、農村部の事業に対して自国予算を主とした財政支援を行うことはほぼ不可能な状況にある (100 ha 以下の農民は自給用農業を営むものとみなされ納税義務無し、また地方税が未整備)。そのため、第一にコミュニティは自らの資源と能力を動員して地域の開発を行うことが必要となるが、さらに事業の持続性確保のために事業の中に所得創出のコンポーネントを常に取り込むよう考慮するべきである (例えば職業訓練校の製品販売)。

コストシェアリングと補助金政策：

コミュニティプロジェクト実施にあたっては、政府ならびにドナーは住民が自らの資源と能力で実現可能な限りにおいては、技術的アドバイスを除いていたずらに財政的な支援を行うべきではない。例えば住民による労務や対象とするコミュニティ内に存

在する河川砂利等の現地派生材料は住民の負担によって準備されるべきである。それ故、政府やドナーはコミュニティが自ら準備できない、例えば資機材（セメント、鉄筋、パイプ等）やその運搬、また専門職人（石工、鉄筋工）の雇用等に関してのみ財政的支援を行うべきである。これは従来 of 事業で用いられてきたコストシェアリングではなく、政府やドナーからの住民に対する補助金としての位置づけとなる。

コミュニティ将来への投資：

補助金政策の下では住民は労務やローカル材料の主體的な手配とともに、さらに補助金でカバーされない部分に関して現金負担を行う必要が出てくる（例えばコストの10～30%負担）。しかしながら、政府ならびにドナーが100%の補助金を支給することを前提として、住民が本来負担すべき10～30%分の現金を将来への投資に振り向けることが可能である。この場合の投資は将来の施設維持管理・更新費用の積立、ロケーションベースで設立される子供教育基金への積立、あるいはリボルビングファンドである農村開発基金への積立とすべきである。

組織化と事業実施：

組織化は、その初期段階でポテンシャルリーダーが選出された後、実際の事業実施の過程と平行して進めるべきである。この場合、ポテンシャルリーダー達は組織構成員からの現金負担徴収や労務動員、さらには現地派生材料（河川砂利等）の手配等の一連の過程に自らがリーダーシップを発揮しながら組織の構成員をまとめていかなければならない。いわば、ポテンシャルリーダーにとっては、真のリーダーとなるべきテストを on-the-job-training にて受けていることとなる。

点から面への展開：

これまで多くのパイロット事業がその本来の役目、即ち類似事業の他地区への展開を果たせなかった。この理由としてはトップダウン型計画策定、規模が大きすぎ汎用性に劣る、維持管理が財務的に困難などいろいろ考えられる。本件調査では、例え事業が小規模で他地区への展開が比較的容易であったとしても、面的な拡大を図るために住民相互の訪問といったインターロケーションモニタリング（inter-location monitoring）の実施を提案する。これは、政府職員によるトップダウン型普及ではなく、住民相互の啓発を通じた面的な拡大普及に寄与するものである。

事業実施組織体制：

事業実施に際してケニア政府は“Project Management Unit”を設立すべきである。このProject Management Unitは事業計画策定ならびに実施において住民への技術的サポートを行うとともに、最前線で日々の事業の管理に従事する。Project Management UnitはKabarnetの県事務所（district office）に所属する農業農村開発省下のDistrict Program Officerによって率いられ、その構成員はMarigatタウン内に位置する各省一道路・公共事業省、保健省、環境天然資源省等々の郡（division）出先事務所のテクニカル職員とすべきである。