

## 第2章 「バリngo県半乾燥地域農村開発計画」から得られる教訓

### 2.1 案件形成（要請採択）の背景と経緯

#### （1）業務指示書等に示される「要請背景・経緯」および「調査目的」

「ケニア国バリngo県半乾燥地域農村開発計画調査」（以下「バリngo開発調査」と呼ぶ）の事前調査報告書および第1年次の業務指示書によれば、要請の背景・経緯および調査の目的は以下のとおりである。若干長くなるが、「バリngo開発調査」がねらいとしたものを把握するのに適切と判断して、全文を引用する<sup>1</sup>。

#### 要請の背景・経緯

- ①ケニア国は、その全国土の約8割が乾燥・半乾燥地域（以下 ASAL：年降水量 1,000mm 以下、年蒸発了 1,500mm 以上、Baringo District 年降水量 500～700mm）で占められており、同国の人の約3割が同地域に在住している。ASAL は、少ない降水量のため、農業生産性は低く、従来から他地域と比較して貧困層が多いが、近年これに加え、不適切な土地利用と過度の森林伐採等により、砂漠化等の環境問題が深刻化しており、第8次国家開発計画（1997～2001）においてもその早急な対応が言及されている。
- ②バリngo県はケニア中西部に位置する。県の大部分は ASAL に属しているため、慢性的な水不足の状態にあり住民生活や社会経済活動の中心である農牧業は大きく阻害されている。これに加え、生活・農牧業に重要な役割を果たしている女性の社会経済的地位が伝統的に低いことや保健衛生等の生活に係る知識・技術の欠如、上述のような不適切な土地利用による環境悪化等の複数の問題が存在しており、住民の生活は不安定なものとなっている。
- ③これらの解決のためには、水・土壌・森林等の自然資源の適正管理による安定的な農牧業生産システムの確立・環境保全、村落給水等の基本的な生活インフラの整備、普及活動の展開、保健衛生等の生活改善に必要な啓蒙活動およびそれらの実施の対応するための住民組織化等多くのアプローチが考えられる。しかしながら、いずれのアプローチも住民自身（特に女性の積極的な参加を伴った）が、主体的かつ継続的な活動を行うための能力向上が図られなければ、問題解決のための有効な手段とはなりえない。
- ④そのためには地域の特徴（社会構成、慣習、営農等の技術、資源の利用状況、自然環境等）に鑑み、農業を中心とする地域改善のニーズ・能力を踏まえた、住民の生活改善に係る能力向上および住民に対する適切な行政支援システム整備を含む計画策定が必要である。
- ⑤このような状況の中で、ケニア政府は 1997 年 10 月、我が国に対し、同県の ASAL 開発に係る調査の実施を要請してきた。
- ⑥これを受けて我が国政府は 1998 年 9 月に要請内容・背景の確認および協力範囲の明確化を目的として予備調査団を派遣し、続く 1999 年 2 月に事前（S/W）調査団を派遣し、1999 年 3 月 5 日に S/W を締結した。

<sup>1</sup> 国際協力事業団農林水産開発調査部農業開発調査課、「ケニア国バリngo県半乾燥地域農村開発計画事前（S/W 協議）調査帰国報告会資料」、平成 11 年 3 月 23 日、および「業務指示書 調査業務名：ケニア国バリngo県半乾燥地域農村開発計画調査」、平成 11 年 5 月 27 日開催の業務説明会において配布。

## 調査の目的

- ①自然条件の厳しい半乾燥地域に属するバリング県内の Marigat および Mukutani の 2division (1,244km<sup>2</sup>) を対象に、小規模農業を主たる生計手段とする地域住民の生活水準の向上を目的とした農村開発計画（マスタープラン：以下 M/P）の策定を行う。策定内容は、参加型開発手法を目的達成の主な手段とし、目的達成のための事業実施計画および事業運営に必要なとされる住民・行政の連携強化および行政（特に県）の能力向上に係る計画を含むものとする。
- ②District に在籍するカウンターパートに対し、個々の調査項目に関する調査手法および計画立案の手順・考え方、事業実施について技術移転・指導を行う。

### （2）JICA 関係者からの聞き取り、報告等による案件形成の背景・経緯・意図

1996 年 1～3 月に実施された「ケニア国農業セクター企画調査」の報告書によれば、「バリング郡<sup>77</sup>半乾燥地域農村総合開発計画調査」（企画調査時点での名称）の目的等は以下のとおりである<sup>2</sup>。

調査の目的は、住民参加型アプローチによる半乾燥地域における水の利用と保全のための農村開発計画を策定することである。また、計画省、農業省、水資源省のプロジェクト調整・実施機関としての連携システムを構築し、郡主導の事業実施のための郡組織の強化、制度づくりに焦点を当てる。

灌漑、家畜用のため池、村落給水、農業施設など半乾燥地における総合農村開発事業計画の各スキームは、ペルケラ灌漑事業の改修を除くといずれも小規模である。そこで開発調査で優先スキームを選定し、郡主体で事業実施を行えるよう事業実施プログラムを策定する。

ケニアの乾燥半乾燥地域（ASAL）の開発では、他のドナーは既に 10 年以上の経験をもつが、我が国はこの分野における協力実績はまだない。他のドナー機関（特に世銀、IFAD、SIDA）の経験を学ぶと共に、現地の人材を活用する。計画の策定は、綿密な社会調査に基づくものでなければならない。

既に要請されている開発調査は、いずれも途中で国内解析を含み 15～18 ヶ月の期間と 15 人の専門家からなる調査団で、70～87 人月を要する。また、ダム建設、灌漑・給水施設などハード面中心の人材配置となっている。（実施すべき）開発調査は国内作業を極力短縮して 9 ヶ月とし、人員配置は以下のとおりとする。

#### 改正案

リーダー（事業実施計画）

給水計画

灌漑

乾燥地農業・土壌保全

コミュニティー開発（農村社会）

農畜産加工・流通システム

環境（集水域管理）

住民参加社会分析（PRA）\*

構造物設計\*

地形計測\*

（\*はローカルコンサルタント可）

なお、同報告書は、当初農業省から提案があった「バリング南部乾燥半乾燥地帯農業農村開発計画」

<sup>2</sup> 中林一夫、「調査報告書：ケニア国農業セクター企画調査」、平成 8 年 5 月、p. 28。

について、「灌漑施設の建設に主眼が置かれているが、半乾燥地では灌漑が主要コンポーネントにはならない。生活用水、家畜用水、灌漑の組み合わせが必要。」と指摘している。また、1994～1995年に水資源省から要請があったバリngo県における「ペルケラ川多目的ダム開発計画」、「ペルケラ灌漑開発計画」および「エンドゥ・ペルケラ水供給計画」についても、環境インパクト、裨益人口の少なさ（過剰投資の恐れ）、持続性、生産物の市場確保の問題等があると述べている。

A氏（1998年中ごろまで JICA ケニア事務所において農業部門担当）は、バリngo開発調査形成の経緯や背景について以下のように述べている。

#### ①案件形成の経緯

- ・1996年1～3月に企画調査員が農業分野の企画調査を実施した際に、給水（灌漑）と乾燥地農業の案件があがってきた（これはモイ大統領から要請があったということもある）。灌漑に関する協力要請は、「ケニア山麓灌漑園芸開発調査」（1997～1999年）として実施された。
- ・当時、農村開発省は存在せず、バリngo開発調査を形成するにあたり、水資源省の一部局、計画省の地方開発局等を相手として話を詰めた。世界銀行が融資した「バリngo I」（1979～1987年実施の「バリngo半乾燥地域パイロット開発プロジェクト」）および「バリngo II」（1990～1993年実施の「バリngo半乾燥地域開発プロジェクト」）の失敗等で、JICAには乾燥地における農業開発の実施可能性について懐疑的な見方もあったが、在ケニア日本大使館が熱心であったこともあり、開発調査として実施されることになった。
- ・この調査の実施には技術協力に関する理解が必要だ。アウトプットとしても、研修等、日本の技術協力の援助スキームを組み合わせたい。無償だとどうしても規模が大きくなる傾向にある。例えば、井戸という場合に、無償なら深井戸をつくらうとするが、浅井戸の方が適しているのではないかと。草の根無償レベルの活動が有効。

#### ②ケニア側の行政能力について

- ・一番問題なのは活動費がないこと。構造調整の影響もあり、予算が縮小されている。公務員の出張旅費が出ない。出張許可（インプレスト）を得るのに約3週間かかる。
- ・District Focus とはいえ、予算／権限は中央がにぎっている。行政が大きすぎて Devolve されていない。地方レベルでお金が必要な場合には、毎回予算要求を中央にしなければいけない。その要求を受けて、中央レベル省庁は大蔵省に起案／予算要求をしなければならない。県レベルでは非常に小さい予算しかなく、フィーダー道路、市場の管理、学校、小規模水管理等を行っている。これは、最初に地方にお金をおとしておくと、misuse のおそれがあるからというのが理由であるが、現状では中央レベルで misuse がある状態である。
- ・農村開発省は期待できない。将来の存続も危ういので、農村開発省よりも District Development Committee (DDC) との連携の強化、能力の向上を図った方がよいのではないかと。Engineer は District レベルでは各ラインに1人くらいしかいないであろう。
- ・Steering Committee に出席する場合には、「日当が欲しい」等の要求をケニア側からされる可能性もある。また、資料も声をかければ集まるということを期待しない方がよい。

#### ③住民参加型開発について

- ・参加型には各段階があり、調査への参加はこれまでもあった。しかし、「PRA をやればよい」というような傾向になり、PRA が免罪符になっているような現状がある。PRA によりニーズとして出

てくる事柄は予測できる。たぶん、農業用水の欠除、家畜の飲み水の欠除、人間の飲み水の欠除、保健衛生、学校関係、市場等が出てくるであろう。ここまで出なくても、これに住民参加での計画策定／案件の実施へどう踏み込むかが鍵である。

- ・計画段階だけでなく、実施レベルでも受益者が何を負担していくことができるかまでを考えて、住民参加を検討する必要がある。

また、1999年の調査開始時に農調課でバリngo開発調査を担当していたB氏は、バリngo開発調査の目的や留意点を以下のように述べている。

#### ①本調査の目的

- ・ハード（小規模な実証事業）を材料として、行政能力の向上と住民の計画策定／行政への支援要請／事業実施能力の向上を図ることに調査のねらいがある。
- ・バリngo地域を含む半乾燥地域における開発調査は、JICAにとっては初めてだが、他のドナーでは数多く実施されており、実施すべき事業に関する提言は、それらの報告書を読み込めば出てくるはずである（世銀は「バリngo I」および「バリngo II」を実施し、後者は失敗して中止された。事前調査時にその理由を尋ねたが、わからなかった）。
- ・事業はいろいろ提案されているが、バリngo地域は依然として貧しい。それは、事業が実施されないことが一因ではないか。事業が実施されないのは、バリngo地域のポテンシャルが小さいこと、および事業がバリngoの現状を踏まえていないからではないか。
- ・ポテンシャルの問題については、限られた資源（水、土壌、土地などだが、特に水が重要）を、どのように配分・利用すれば最も効率的な利用ができ、生活改善に寄与するかを検討してほしい。その上で、事業をどのように選択し実施すれば、持続的に運営され、住民の生活向上につなげることができるか、そのプロセスを提案してほしい。
- ・事業の問題については、住民にとって実現可能なものを選択することが重要である。適切な事業を選択し、それを実現する手段としての住民参加が重要だと考える。従来の農業案件は単に事業の提言のみであり、十分ではない。本案件は、そうした事業を実際に実施し、それを維持管理していく方策を検討してほしい。したがって、できれば事業の維持運営費用だけでなく、初期投資も住民が自己負担できる方策を検討してほしい。
- ・本案件では人口56,000人を対象として多額の費用をかけるので、その成果がモデルとして他の地域に活用されないといけない。モデルとして活用されるには、行政の能力向上が必要だと考えるので、行政の能力向上を重視している。特に、カウンターパートの農村開発省は1998年2月に設立された組織で、本案件が初めてのドナーとのプロジェクトとなる。但し、行政の能力向上については、農村開発に行政の役割がどこまで重要なのか、重要であっても、ケニアの制度上の問題が大きく、開発調査でどこまで切り込めるか不明ということで、JICAの中でも賛否両論ある。

#### ②実証調査について

- ・事業の選定にあたっては、住民の意向を尊重してほしい。
- ・調査期間中にできるものを選定すること。社会開発調査部の実証調査で井戸掘りしているケースがあるが、それでは井戸掘りが完了する頃に調査も終了してしまい、調査報告書の中で実証調査の成果を反映できない。
- ・事業は農業分野には限らない。ねらいは農村開発である。但し、バリngo地域の主産業が農業なの

で、農業の比重が大きくなると思う。

- ・事業の段階別の目標を設定しておく、実証調査の成果を有効に活用できるのではないだろうか。

### ③調査実施後のフォロー

- ・プロジェクト方式技術協力、ミニプロ、草の根無償によるマイクロ・クレジットの活用、農村開発省への専門家派遣、青年海外協力隊、無償などの援助スキームを検討している。無償については、すでにバリンゴ県を含むポンプ灌漑を全国 4 ヶ所で実施している。マイクロ・クレジットはローカル NGO に委託して実施することになるだろう。調査対象地域に 13 の NGO が活動しているが、将来どこと連携するとよいかについても調査してほしい。
- ・灌漑無償のような大規模なものは考えていない。事業は、あくまでも住民が初期投資、維持管理費を支払うことができ、住民の管理できるもの。

なお、当時のバリンゴ担当農調課長代理も、実証調査について、「従来の JICA 開発調査で行われたような、ある作物を植えてうまく育つかどうかという実証ではない。フェーズ I で概定した開発計画がどういうプロセスをとれば実現し、また持続性、再現性のあるものになるのかを検証するもの」としている。計画策定、実証事業の実施等を通じて得られた効果の「持続性」と「再現性」が重要な課題であったものと理解する。

## 2.2 調査計画の策定

### 2.2.1 JICA 農業開発調査課による調査計画：業務指示書

#### (1) 調査対象地域

バリンゴ県内のマリガット (Marigat) およびムクタニ (Mukutani) の 2 郡 (Division) の 1,244 km<sup>2</sup> (1998 年の推定人口は約 56,000 人) を対象とする (巻頭の調査対象地域位置図参照)。

#### (2) 調査の基本方針

- ・農村開発省に加え、バリンゴ県の District Working Committee (DWC) のトップである District Programme Office (DPO) をカウンターパート機関とし、調査団は対象地域においてこの DPO とともにデータ収集・開発方針の検討を行う。
- ・策定されるマスタープラン (M/P) は、対象地域住民の生活水準の向上を目的とし、地域内の主要問題解決に資するとともに、住民参加を原則とする具体的な事業計画を含む。また、その事業計画を円滑に運営するために、住民参加型開発に係る行政等の支援システム整備計画および行政・住民の能力向上計画を含む。
- ・M/P の策定にあたっては、十分な現状分析に基づいた開発事項の明確化、行政機関にオーナーシップを持たせるための具体的な方針の検討、策定内容・提言の確立に至るまでのプロセスの明確化および実証調査結果のフィードバックに留意する。
- ・M/P を実用性のあるものにするためにフェーズ I で策定する M/P の素案 (概定 M/P) の有効性を確認する実証調査を実施し、その結果を最終 M/P の策定に反映させる。
- ・実証事業は住民からも案を出してもらい、調査団は行政機関、NGO 等と協力しながら、専門的見地から事業の事前評価を行い、その結果を示した上で住民自身に最終決定を委ねる。事業は原則として住民負担で可能なものとし、行政機関、NGO 等の支援を受けながら住民主体で行う。

- ・カウンターパートに対する技術移転は、住民参加型開発事業の計画策定・監理能力の向上のみならず、調査終了後カウンターパートがM/Pを事業化する際に活用されることをめざす。

(3) 調査の内容および工程

年次	作業	時期	作業内容
第1年次	国内準備作業	1999年 7月	1 既存資料・情報の収集分析 2 前提条件の整理と調査方針の明確化、調査計画及び手法の詳細な検討 3 インセプションレポートの作成（英文、和文） 4 インセプションレポートにかかる各省検討会議での説明・協議
	第1次現地調査	1999年 8月 ～ 10月	5 インセプションレポートに係るケニア側との協議 6 IMSCの運営・DWCの運営について協議 7 技術移転に係る協議と分野別技術移転計画の策定 8 調査の必要性・意義の確認 9 MP立案のための資料・情報の収集分析とフィールド調査 10 事業実施計画の素案の作成 11 実証調査地区の選定 12 現地再委託先の選定 13 日本側援助スキーム活用の検討 14 プロGRESSレポート（1）の作成（英文）
	第1次国内作業	1999年 11月	15 プロGRESSレポート（1）に係る説明・国内作業方針協議 16 概定マスタープランの策定 17 実証事業の分析 18 インテリムレポートの作成（英文、和文） 19 インテリムレポートについて各省検討会議で説明・協議
	第2次現地調査	2000年 1月 ～ 3月	20 概定マスタープラン及びインテリムレポートに係るケニア側との協議 21 実証地区でのワークショップ 22 実証調査に係るベースライン調査の実施 23 実証事業の準備・実施・評価 24 マニュアル作成の準備 25 プロGRESSレポート（2）の作成（英文） 26 プロGRESSレポート（2）に係る説明・協議
	第3次現地調査	2001年 7月	27 実証調査に係る中間評価 28 プロGRESSレポート（3）の作成 29 プロGRESSレポート（3）に係る説明・協議
第2年次	第4次現地調査	2000年 10月 ～11月	30 実証調査に係る最終評価 31 マニュアル案の作成 32 プロGRESSレポート（4）の作成 33 プロGRESSレポート（4）に係る説明・協議
	第2次国内作業	2000年 11月 ～ 12月	34 プロGRESSレポート（4）に係る説明・国内作業方針協議 35 マスタープラン（案）の作成 36 ドラフトファイナルレポートの作成 37 マニュアルの作成 38 ドラフトファイナルレポートに係る各省検討会議での説明・協議
	第3次現地調査	2001年 2月	39 ドラフトファイナルレポート及びマニュアルに係るケニア側との協議 40 セミナーの開催
第3年次	第3次国内作業	2001年 5月	41 第3次現地調査結果説明・国内作業方針協議 42 ファイナルレポートの作成

(4) 調査分野 (\*は評価対象とする調査団員の担当分野)

- ア. 総括／開発計画\*
- イ. 農村社会／農民組織／ジェンダー\*
- ウ. 行政システム\*
- エ. 参加型開発\*
- オ. 人的資源開発
- カ. 農業\*
- キ. 牧畜
- ク. 保健衛生\*
- ケ. 農業・農村生活基盤
- コ. 小規模産業振興
- サ. 事業費積算／事業評価
- シ. 環境

(5) 業務量の目途

	合計 M/M	現地 M/M	国内 M/M
総計	83.62	60.03	23.59
第1年次	51.64	32.65	18.99
第2年次	31.38	27.38	4.00
第3年次	0.60	0.00	0.60

農調課による調査計画は野心的であり、業務指示書も通常のものに比して詳しく書かれている。同課のバリンゴ開発調査に対する期待の高さと積極的な取組み姿勢を示しているものと言える。約2年間に及ぶ調査期間に対して約84M/Mの業務量を想定しており、これは通常の開発調査としては決して少なくはないものの、住民参加を基本方針として計画策定や事業実施を行い、かつ調査終了後にカウンターパートが自力で同様の住民参加型開発事業を計画・実施できるよう技術移転するには十分であったかどうか検討を要する。また、住民参加型の計画策定・事業実施やカウンターパートへの技術移転など手間のかかる作業を重視する一方、全体としてレポートの数が多く（合計8）、インテリムレポートに関しては「通常のドラフトファイナルレポート相当のレベル」のものを作成する必要があったため、調査団には相当の負担になったようである。「指示書はJICAの叩き台である」と位置づけ、カウンタープロポーザルを作成することも可能であるが、コンサルタントはリスクを冒して指示書と大きく異なる提案はしにくいであろう。

「行政能力や住民の計画・実施能力の向上なくしては持続的な開発はありえない」という考え方は支持できる。しかし、あまりに精緻なものや複雑なものを求めたり、また、そのために無理なスケジューリングになった場合には、調査団が消化しきれないだけでなく、相手方もついてこれず、全てが中途半端で終わってしまう恐れがある。開発調査の主眼が先方政府に対する技術移転であるとするれば、その材料はできるだけシンプルにして、ゆとりのあるスケジュールを組み、カウンターパートおよび住民とのインターアクションを多くするという方法も考えられる。なお、この調査計画は開始後、特に実証調査事業の実施に時間的な余裕を与えるために大幅に見直され、ファイナルレポートの完成は当初予定されていた2001年5月から約1年遅れの2002年3月となった。

## 2.2.2 調査団による調査計画：インセプションレポート<sup>3</sup>

調査団による調査計画は「インセプションレポート」によって示される。1999年7月に作成された和文のインセプションレポートによれば、調査の基本方針、内容と方法、作業工程、調査団の構成等は、基本的に指示書が示したものと同様である（図1に調査作業のフローを示す）。指示書と異なる点は、「農村社会／農民組織／ジェンダー」の担当に2名の団員を配置していることである。そのうち1名はケニア人専門家である。

なお、想定される実証事業として、以下があげられている。

- ・小規模灌漑農業
- ・天水農業改善
- ・給水・衛生改善計画
- ・生計向上や所得向上プログラム、生活改善事業
- ・教育普及
- ・畜産改善

ところで、このインセプションレポートは非常に詳細に書かれているが、第1次現地調査を実施する前にこれほど詳細な（かつ結論的な）ものを書く必要があるのか将来の検討に値する。むしろ、第1次現地調査開始時にカウンターパート機関と協議して最終的な合意を得るのであれば、調査の方法を中心に簡潔にまとめ、現地でカウンターパートとじっくり議論し、必要に応じて加筆・修正する方が技術移転という観点からは得策ではないかとも考えられる。そもそも、世界銀行、カナダ国際開発庁（CIDA）など他のドナーの例に見られるように、インセプションレポートは現地調査開始後にカウンターパートと共同で作成してもよいもの（すべきもの）である。

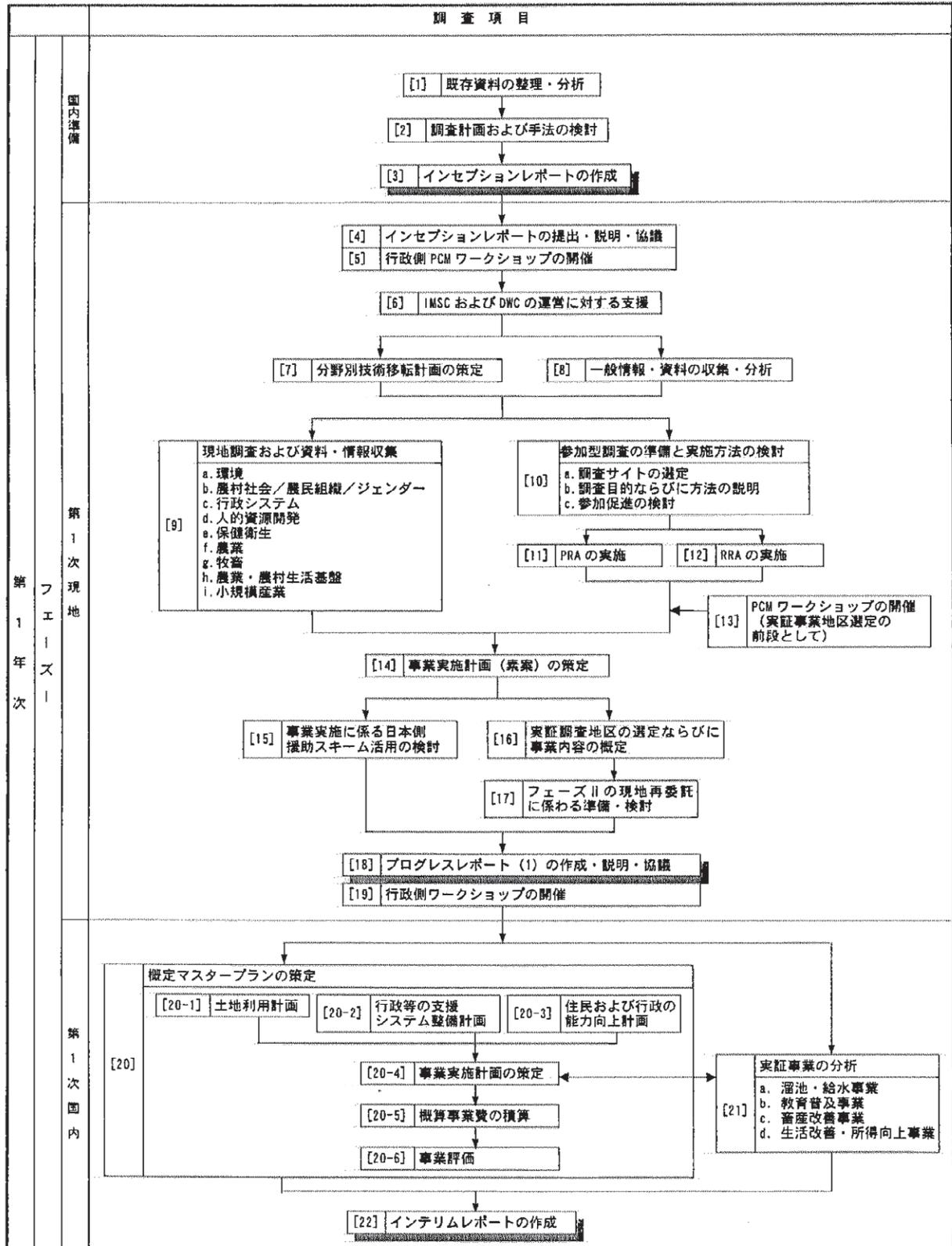
## 2.2.3 カウンターパート機関

調査開始当時のカウンターパート機関である農村開発省自身がどのような調査計画を持っていたかは不明であるが、S/W およびインセプションレポートの内容に合意したということで、同省の調査計画は日本側のものと同様であったと理解される。ただ、一部ではあるものの、中央レベルおよび県レベルのカウンターパートから「自分たちが期待していたのは調査ではなく、プロジェクトである。調査対象地域の貧困解消と食糧安保への答えは灌漑開発事業だ」というような指摘があった。また、県および郡レベルのカウンターパートの多くから、調査期間が短く作業日程がタイトであるというコメントがあったので、調査期間や作業日程についてもケニア側の意向や能力が十分反映されたものかどうかという疑問が残る。調査期間や日程に関しては日本側のスキーム上の制約という問題もあるが、上述のように、インセプションレポートを現地調査開始後にカウンターパートと共同で作成することで、作業日程のみならず、調査項目、作業の方法やフロー、実証事業の内容や実施方法、再委託調査等についても、相手側の意向や能力をより多く勘案した計画が策定できるであろう。調査の初期段階で、調査団とカウンターパートとの間に共通理解を築くという点からも、インセプションレポートの共同作成は意義があると考えられる。

---

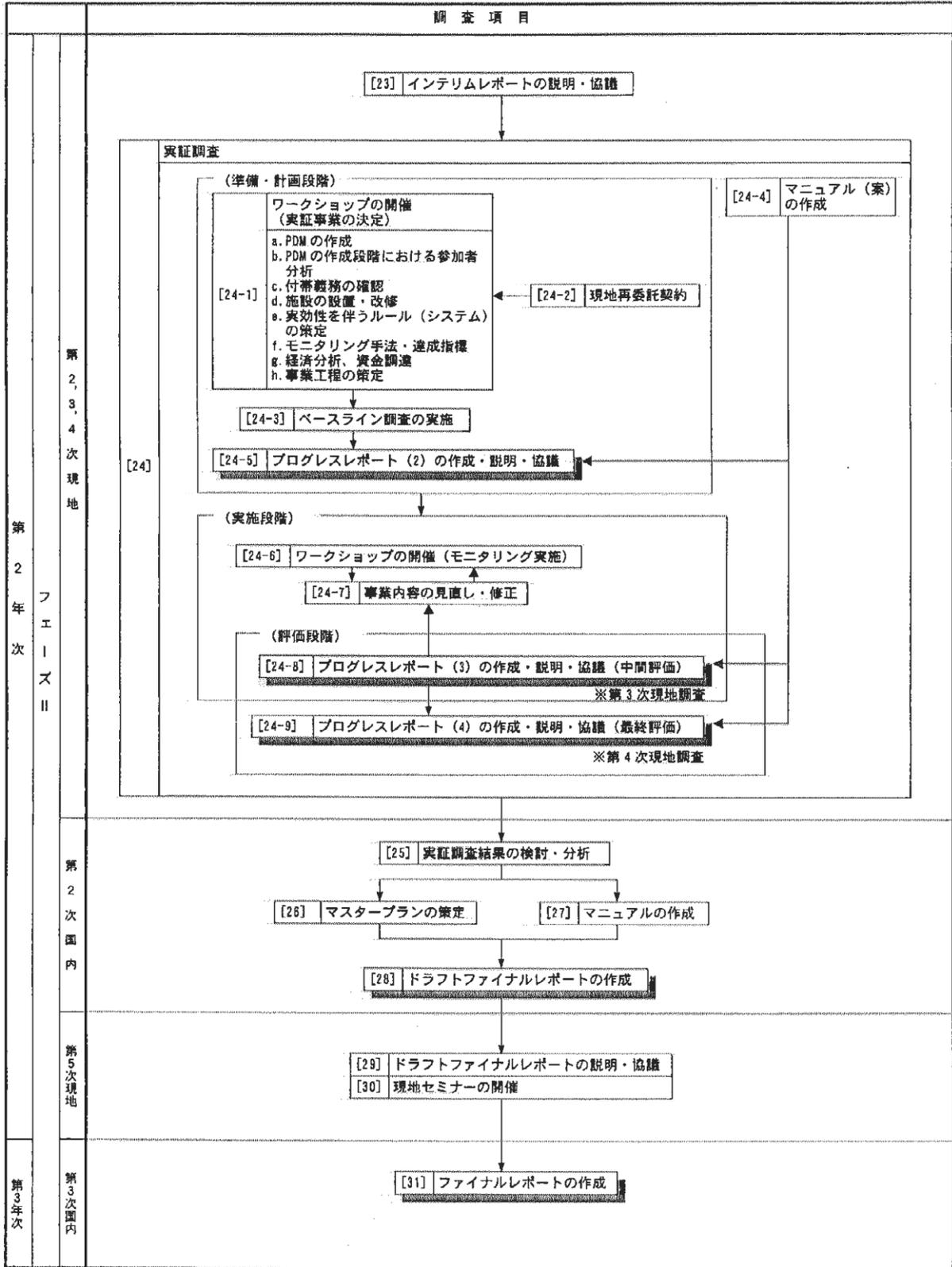
<sup>3</sup> 本セクションは、「ケニア共和国バリンゴ県半乾燥地域農村開発計画調査：インセプションレポート」、平成11年7月、株式会社 三祐コンサルタンツ、を参照した。

図1 バリンゴ開発調査の作業フロー



出所：国際協力事業団（JICA）・ケニア共和国農業農村開発省（MOARD）、「ケニア共和国バリンゴ県半乾燥地域農村開発計画調査：インセプションレポート」、平成11年7月、株式会社 三祐コンサルタンツ。

図1 バリント開発調査の作業フロー（続き）



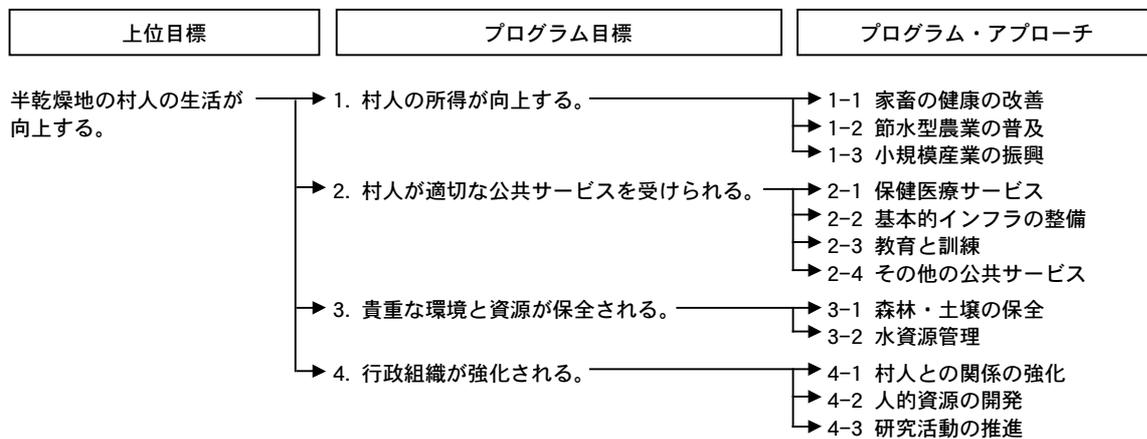
出所：国際協力事業団（JICA）・ケニア共和国農業農村開発省（MOARD）、「ケニア共和国バリント県半乾燥地域農村開発計画調査：インセプションレポート」、平成11年7月、株式会社 三祐コンサルタンツ。

## 2.3 マスタープランの概要<sup>4</sup>

### (1) マスタープラン策定のためのアプローチ

- ・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。
- ・ボトムアップ・アプローチ（住民の主体的参加）とトップダウン・アプローチを併用する。
- ・複数のプロジェクトを実施するプログラム・アプローチにより、リスクの多い半乾燥地における生計手段のオプションを増やす（「バスケット・オブ・チョイセズ」方式）。
- ・「拡大モニタリング」（成功事例視察）を通じて実証事業実施地域外へも効果を波及させる（「点より面への拡大」）。
- ・District（県）でなく、Division（郡）に焦点を合わせた開発を促進する。
- ・比較的小さい地域に調査対象を絞り、きめ細かい調査とフォローアップを行う。

### (2) 開発フレームワーク



### (3) 地域区分別マスタープラン



<sup>4</sup> 本セクションは、国際協力事業団（JICA）・ケニア共和国農業農村開発省（MOARD）、「ケニア共和国バリンゴ県半乾燥地域農村開発計画調査：ドラフトファイナルレポート マスタープラン」（平成 13 年 12 月）を参照した。

表1 調査対象地域区分（クラスター）と実証調査事業

	地 区	面積 (km <sup>2</sup> )	人口 (人)	エスニシティ	実証事業
A	Marigat	189	19,000	Tugen (Il Chamus)	・ヘルスセンター (MHC) の強化 ・職業訓練校 (MYC) の支援
B	Eldume/Ngambo	149	11,300	Il Chamus (Tugen)	
C	Salabani	218	7,400	Il Chamus (Tugen)	・改良かまどの導入 ・養蜂容器改善 ・手工芸品の改良 ・魚の加工・販売 ・多目的ビルの設立
D	Sandai/Loboi/ Kapkuikui	96	5,200	Tugen	・節水灌漑農業 (参加型灌漑管理) ・家畜衛生 (ディップ) 改善、種山羊導入
E	Kimalel	96	6,800	Tugen	・天水農業改善
F	Kiserian/Mukutani	372	8,400	Il Chamus	・パン (溜池) 改修
G	Arabal	110	3,300	Tugen	・天水農業改善 ・家畜衛生 (ディップ) 改善、種山羊導入

表2 クラスター毎の開発ビジョンと優先事業（短期的計画）

クラスター	開発ビジョン	優先事業／プログラム
クラスターE (Kimalel)	土壌保全と組み合わせた天水農業の展開、飲料水の確保 コリヤマブランドの山羊肉の名産地としてさらに発展	天水農業の普及と環境保全（土壌浸食の防止）、牧畜（山羊）の改警、小規模産業振興（養蜂、皮革）、飲料水の確保が優先的なプログラム／プロジェクトとなる。
クラスターA (Marigat)	行政、教育、保健衛生情報および疾病治療、商業・小規模産業の中心地として発展	Marigat Health Center、Marigat Youth Polytechnic、Kenyan Agricultural Research Institute、Regional Research Center など地域の中核センターの強化、電気の普及が優先的なプログラム／プロジェクトとなる。また、Perkerra 国営灌漑地区における農民への灌漑移管を含めた Perkerra 地域総合開発に係るフィージビリティ調査を実施する。
クラスターC (Salabani)	多様な文化が共存する Baringo 湖畔の観光の町として発展	改良かまどの導入と小規模産発振興（養蜂、ティラピアフライの販売、手工芸品、ツーリズム）、環境保全（土壌浸食の防止）、飲料水の確保、電気の普及などが優先される。
クラスターB (Eldume/Ngambo)	改良カマド普及による薪消費量の節減と荒地復旧 灌漑農業と畜産改善による所得の安定化	改良かまど普及と植林による荒地の復旧、手工芸品、環境保全（土壌浸食の防止）、ロケーション中心への公衆電話の設置などが優先プログラム／プロジェクトとなる。
クラスターD (Sandai/Loboi/ Kapkuikui)	水利組合による効率的な灌漑農業を進め、農業先進地として発展	灌漑用水の共同用水管理、土地の個人所有化、畜産給飼の近代化、ロケーション中心への公衆電話の設置などが優先プログラム／プロジェクトとなる。
クラスターF (Kiserian/Mukutani)	安全な水の供給等 BHN の充足 伝統的牧畜文化と近代化の調和	パン (溜池) の改修や村落給水等の BHN 充足プログラム、就学前教育の推進、天水・農業改善などが優先プログラム／プロジェクトになる。
クラスターG (Arabal)	天水農業の展開と畜産改善により食糧生産の安定化	畜産改善＋天水農業改善、小規模産業振興（養蜂）、就学前教育の推進、環境保全（土壌浸食防止）、幹線道路の改良などが優先される。
地域横断的支援プログラム／プロジェクト	水利組合等住民組織の強化、成功事例視察、行政スタッフの能力向上（PRA、PCM などのファシリテーター研修等）、郡事務所の強化などを実施する。また、参加型モニタリング&評価としてインターロケーションモニタリングツアーによる地域住民の相互視察を実施する。	

## 2.4 マスタープランの策定および実証調査事業の実施

本節は、バリngo開発調査団の島津英世氏（本調査にも「参加型開発」担当として参加）および橋口幸正氏による報告である。本節の目的は、同調査におけるマスタープランの策定および実証調査事業の実施の過程を辿りながら、その過程を通じてバリngo開発調査団（本節では、以下「調査団」と呼ぶ）が学んだことを明らかにすることである。この報告の中には調査団全体としての解釈や見解ではないものも含まれているかもしれないが、島津氏は、調査団の中で最も長期間現地調査に従事した団員の1人であり、担当分野の関係から調査実施の各過程に深く関わるとともに、調査対象地域の社会や人間関係を具に調べた経験を持つことから、JICA がバリngo開発調査から教訓を得るのに有用な報告である。本フォローアップ調査では、今後同様の開発調査をより効果的に実施するための教訓を得るという目的に即して実施過程の検討をより重視するという方針から、このような調査・報告の方法を取っている。本調査団としての見解は、「2.6 教訓（まとめ）」で述べる。

### 2.4.1 参加型アプローチ

#### （1）意思決定

参加型計画ワークショップ、参加型モニタリング・評価ワークショップへの村からの参加者は時に100名を越えるほどであり、そこで参加者が合意したことは村の意思決定であると考えがちであるが、実際には決してそうではなかった。いくらたくさんの住民が参加していたとしても、ワークショップは村の意思決定機関ではなく、したがって、ワークショップでの議論は議論として、村の意思決定については、総会、あるいは長老会議の決定を待つ必要がある。

一方、調査団の側でも JICA ケニア事務所、JICA 本部、あるいはケニア政府と協議する必要がある、ワークショップの場では決められないことがあった。そのような場合には、ワークショップ外での意思決定が一方的に進んでしまうことのないよう、一歩ずつステップを踏み、ワークショップで確認しながら進むことが重要である。

#### （2）情報公開・説明責任

工事のためのトラックを調査団が独自に手配し、村出身の県会議員から結果として高めの値段で借りたことによって、トラック代が工事費の4割に達してしまい、コスト・シェアリングのお金が集まらないという事態に発展した。住民の負担率が総コストの10%または30%になるということについてはワークショップで合意を得ていたが、その10%または30%がいくらかについては明確ではなかったし、トラック代がそれほど高くなっているということも村人は知らなかった。「もし知っていれば毎日使わずに必要な時だけ使ったし、安いトラックを自分たちで見つけた」というのがリーダーたちの意見であった。トラックをどこから借りるかについても、当然、村人に決めてもらうべきだし、いまいくら掛かっているかについては掲示板のようなものを書いて常時公開するべきである。なお、調査中に開催されたモニタリング・評価ワークショップでそのことが明らかになってからは、実際に調査団は支出状況を提示するようにした。

村人の中で常に情報の共有がなされると思うのは外部者の勝手な思いこみである。工事開始後、車代を含め概ね工事費の見込みが明らかになったとき、車を提供した県会議員、チーフ、水利組合長等

のリーダーとともに工事費に関する打ち合わせを行ったが、これが一般の村人へは通知されない状況が続いた。特に村の一部で利権が絡むような場合、リーダーとメンバー間、またリーダー間においても情報が思うように伝わらない（ケニアに限ったことではなく日本も同じではないかと思われるが）。村内で利権がからむような場合の情報公開に関しては、むしろ実証調査に関わっている調査団がその責務の一部として積極的に行っていく必要がある。

### （3）コスト・シェアリング

本開発調査で導入したコスト・シェアリングは、Food for Work ではないのは勿論、労務によって支払うこともできないもので、村人は必ず現金で支払うことを求められた。つまり、これはコスト・シェアリングというよりも補助金であった。ところが、そのことについての調査団の説明が当初明確でなかったために、混乱を招いてしまった。しかしながら、このコスト・シェアリングが実証調査事業に対する村人たちのオーナーシップの向上に果たした役割は、大きかったと考えられる。食事が貰えるから、あるいは言われた通りに働けばそれで済むからということではなく、現金で支払うという行為は、否が応でも主体的な参加をもたらすということであろう。計画段階のワークショップだけ参加型であればよいわけではなく、事業の実施、メンテナンス、さらに自立発展性という観点で参加型を考えた場合、このようなコスト・シェアリングの仕組みは必須であると考えられる。

住民参加型開発調査は、主体はあくまで住民で、当該国政府やドナーは補助金提供者として住民の事業に関わるというパラダイムを持つものであるが、この考え方については、まずは JICA、調査団、そしてカウンターパート機関の間で十分な理解と合意を得てから、現場へおろしていくことが必要であろう。このパラダイムのシフトは農村開発における制度面にも関わる重要な事項である。隣接する地域ではワークショップに参加しただけで労務負担としてコスト・シェアリングの一部と見なされるのに、一方の事業では現金による負担もある、という状況では住民を混乱させる。二国間ドナー、NGO、国際融資機関等に各々のアプローチがあるのはしかたないにしても、根本部分（例えばコスト・シェアリングなのか補助金なのか）に関してはコンセンサスを得ておく方が望ましく、他のドナーや関係の政府機関との協議・意見交換も重要である。

## 2.4.2 実証調査事業の計画と実施

### （1）参加型分析・計画手法

コミュニティのニーズを把握するために、ローカル・コンサルタントに委託して PRA (Participatory Rural Appraisal) ワークショップを試みたが、「あれが欲しい、これが欲しい」という形のハードもののショッピング・リストばかりが出て、村人主体で実施するようなプロジェクトのアイデアは出てこなかった。PRA を有効に活用するためには村人との信頼関係の構築が不可欠であり、外部者が短期間現地に入って使えるものではないということであろう。

そこで、次に行った PCM (Project Cycle Management) ワークショップでは、「何が重要か」という問いかけではなく、村人たちが「自分たちが何ができるか」という視点で、かつプロジェクトを選択するのではなく、優先度をつけるという方法を取った。また、部族語が話せる郡レベルの行政官や地元の青年を PCM ワークショップのモデレーターとして養成している。これは、たとえローカル（ケニア人）コンサルタントといえども部族の異なる他地域から来た者の場合は村人たちにとって

外部者であり、多部族国家であるケニアにおいては部族が違うと言葉すら通じないためであった。

PRA があくまでも住民を主体とした考え方であるのに対して、PCM の参加型計画手法はプロジェクトの受益者と計画者がパートナーとなって計画するための手法である。その利点の一つとして、受益者のニーズ（問題分析）に対して計画者が専門的な見地から解決策を提示し（目的分析）、それに合意を得るというプロセスがあると考えられる。

## （２）地域計画とプロジェクト計画

PCM 手法の参加型計画手法はプロジェクト・アプローチを前提とした手法であるため、直接問題を叩くような分析に強く、また範囲をどんどん絞り込んで、これはというプロジェクトを選択することに適している。したがって、総合開発的な視点で地域計画を行おうという時に PCM 手法をそのまま使ったのでは、大事なことがどんどん漏れ落ちてしまう可能性がある。そこで、バリngo 開発調査の参加型計画ワークショップでは、あえて全ての問題をカバーするようなできるだけ広い中心問題を設定し、漏れ落ちる問題がないように配慮した。さらに、プロジェクトの選択段階においても、プロジェクトを絞り込むという考え方はせず、長期的には全ての問題を解決して行く中で、短中長期にわたって優先度をどうするかという考え方を採用した。

また実証調査事業のサイト選定のために、まず自然・社会的な要因の分析から地域を類型化し、次のそれらの代表的な村で PRA ワークショップを実施し、さらに周辺的な人々を中心に調査団が RRA (Rapid Rural Appraisal) を実施した上で、ある程度地区計画をイメージしながら PCM ワークショップを設営した。このように一貫して対象地域を「面」として扱い、実証調査事業を飽くまでも「面」の中に位置づけようとしたことが、後に述べる「点から面」への展開につながったものと考えられる。

しかしながら、さらに根本的には、問題分析、マトリックスなどのようなリニアな分析ツールではなかなかわからない根源的な問題がある。例えば、ケニア半乾燥地におけるストックは現金ではなく家畜である。そのような社会では現金を必要とするプロジェクト（ほとんどのプロジェクトがそうであろうが、特に薬品の継続的投入が必要なディップなど）がなかなか当初の想定どおりに動かない。住民は病気とか教育などに必要な出費を除けば、家畜を売って現金を得るということをせず、その結果こまめな出費を差し控える傾向にある。村落内でのキャッシュ・フローは非常に小さい。また、アフリカにおける開発の制約として中間技術の欠如がよく言及されるが、外部からの資機材の投入を伴う事業の場合、思わぬ躓きを起こす可能性が高い。このような根本的な問題は通常の分析ツールではなかなか見えてこず、ツールの先を見据えた調査が必要であろう<sup>5</sup>。住民を客体と考え、分析に要因を

---

<sup>5</sup> バリngo 開発調査で「農村社会／農民組織／ジェンダー」を担当した生江明氏は、「農耕型社会で通用しない ASAL 地域の常識」として以下の 7 点をあげている。

- (1) 平均値から地域特性を捉えることの困難さ
- (2) リスクの分散化と資源の補足
- (3) 生産ではなく生存を基礎とする生活
- (4) 狩猟の罟（トラップ）に近い農業
- (5) 緩やかな時間の中での規範の拘束性と債務に対する責任性
- (6) 外部社会システムと伝統的社会システム間のコンフリクト
- (7) 外部社会システムと内部社会システム間の連関構造機能の弱さ

捉えようとするアプローチ、また事前に分析・計画し、予めブループリントを作成してから事に当たるといったアプローチには限界があり、ステークホルダーが当事者として小規模な事業を実施しながら学んで行く、次の事業を組み立てていくというアプローチが必要である。

### (3) プロジェクトの選定とデザイン

JICA が契約年度によって設定した調査計画に従い、実証調査事業の選定とデザインは、事実上、調査団が日本国内でやらざるを得なかった。参加型計画ワークショップで住民自身が分析し優先度をつけた結果に基づいて実証調査事業が選定されたのは確かであるが、最終的な選定には住民が参加していなかった。実証調査事業の基本的なデザインについても同様であった。このように、実証調査事業の選定とデザインを、技術面から支援できたであろう調査団と、現地を一番よく知りうる村人とのインタラクションを通じて行えなかったことが、実証調査事業の規模決定やその後のコスト・シェアリングに及ぼした影響は非常に大きかったと思われる。村人と調査団を含む全てのステークホルダーがうまく参加した形で実証調査事業の選定とデザインを行うことが必須である。

## 2.4.3 モニタリング・評価

### (1) 拡大モニタリング

実証調査事業を始めるに当たっては、村人たちと行政がケニア各地の成功事例を見学するスタディ

---

このうち第6点に関して、以下のように述べている。

「ASAL という環境の下で育まれてきたこれまでの生活様式は、近年、大きな変化を受けようとしている。ASAL の生活様式は、移動性という周辺へ伸びる空間利用によってサバイバルを図っていた。しかし、この移動可能な空間は約 100 年前に始まる本格的な植民地の始まりとともに徐々に狭められてきたが、特にここ 10~20 年ほどその速度が早まっている。

遊牧領域の狭まり、つまり行動空間が閉じられることは、地域内部に幾つかの問題をもたらしている。ひとつは、遊牧可能な家畜数の増大への限界、あるいは環境資源の限界をこえる過剰消費であり、これはサバイバルのために持っていたしなやかな対応力の貧困化と捉えることができる。さらに、サバイバルや発展のための圧力が外部へと解放されないために、地域内部で部族間の緊張が高まっている。空間が閉じられていくことの意味は、人々にとってのサバイバル力（りょく）の減退であり、さらに発展可能性の頭打ちという限界を提示する。」

また、第7点に関しては、以下のように述べている。

「農牧民の家畜（ライブストック）は、マネーストックとして早魃などの直撃を受けない財産として保全される可能性が低いこととなる。また、納税義務を持たないことがひいては財源の不足として結果し、社会基盤整備の遅滞を招いていくこととなる。すなわち、ライブストックは早魃によって大半を失う恐れがあるという意味でハイリスクであるが、回復・拡大のスピードは速く、ハイリターンであるという意味では優れている。しかし、繰り返される早魃によって、喪失と回復は、賽の河原の石積みのように、蓄積の上の発展へ至らない。富の蓄積に継続性が失われていく事態が発生する。これが ASAL 地域の発展を困難にする悪循環な社会構造的要因である。

国家経済の観点から見れば、大多数の農牧民の蓄積資産（ライブストック）をケニア経済に連動させない（しない）制度であるといえる。つまり、政府の財政基盤が大多数の国民の経済を反映、あるいは連動していないことは、その国家・地方財政の貧困化を深め、さらに、行政の地方における地域開発への貢献の必要性あるいはインセンティブを著しく低めている。国民の経済発展が税収増となって国家・地方財政の向上へと反映することなしに、行政サービスはその存在理由を有することにはならない。それは政治的見返りへの期待、ないしは家父長的慈愛（プレゼント）に過ぎないといえる。」

このような社会の底部に横たわっている問題に関しては、リニアな思考を持つ、例えばツリーやマトリックスのようなツールを使っても捕まえることはできないだろう。問題分析でカードがリニアにつながらないことがあるが、ここに実は底部に横たわるような根本的問題がある可能性がある。これはまた、ものを見ようと焦点を合わせたその背後に根本的な問題が横たわっている、とも言い換えられる。最近の開発調査ではツールに依存する傾向が見られるが、このような構造的問題は、ツールから一歩先に踏み出さなければわからないだろう。

ー・ツアーを行ったが、このインパクトは大きかった。一方、実証調査事業のサイトに選ばれなかった村のリーダーたちからは、自分たちは調査の外なのかという苦情が出た。そこで、当初は参加型計画ワークショップに参加した村だけを対象に考えていた参加型モニタリング・評価を、調査対象地域内にある全ての村の代表者たちが実証調査事業を訪問するという方法（拡大モニタリング）に変えたところ、この farmer-to-farmer extension を通じて、実証調査事業（改良かまど、天水農業）が面的に拡がるという大きな効果が得られた。プロジェクトが「点から面」へと展開したのである。

## （２）参加型モニタリング・評価

バリンゴ開発調査では、計画だけを参加型で行うのではなく、実施もモニタリング・評価も参加型で行った。参加型といっても、当初（分析・計画段階）は調査団の介入がかなり必要であったが、実施、モニタリングおよび評価を通じて、実証調査事業が終わった段階では、ある程度の主体的参加が見られようになった。つまり、最初から理想的な参加型を考えるのではなく、調査団・行政の介入の度合いを徐々に減らしながら、最終的にはプロジェクトのオーナーシップが完全に村人に移るのが、参加型プロジェクトの1つの形であろう。予め社会的な準備が整ってからプロジェクトを始める、あるいは村人からの提案を待って始めるという形を取るのではなく、参加型で一緒にプロジェクトをやりながら、調査団もある程度積極的に介入しながら社会的な準備が整うのを待つという方が現実的であろうと考えられる。

なお、これは「住民と共に（with the people）」型でプロジェクトを始めて、徐々に「住民による（by the people）」型にシフトしていく形と考えることができるが、拡大モニタリングを通じて発生した第2世代プロジェクトに関しては、当初から住民側にかかなりのイニシアティブとオーナーシップがあり、ここでは主体的参加の度合いが当初からより高いということができる。つまり参加型プロジェクトにおいては、1つのプロジェクト・サイクルの中で参加の度合いを高めると同時に、世代の異なるプロジェクトの間でも、参加の度合いを飛躍的に高めることができるであろう。

## （３）「参加型プロジェクト」の評価

従来型の評価は、「結果」あるいは「インプットとアウトプットの比較」によって評価することがほとんどで、「プロセス」の評価にはほとんど踏み込んでいなかった。従来型の評価では、第三者が評価するため、短期間の調査で「プロセス」に踏み込んだ評価をすることは不可能であった。評価である以上、客観性が重要であるのは間違いないが、そのためには第三者の評価でなければならないという訳ではない。第三者が短期間で評価するとすれば、それは実は第三者が第三者の価値観で評価しただけで、第三者による主観的評価に過ぎない可能性もあるのに対して、例えば住民の主体的な評価であったとしても、もし住民が情報にアクセスでき、自らを相対化することができれば、客観的な評価は可能であろう。上述の拡大モニタリングはこのような参加型評価（主体的客観的評価）を可能にするためのツールとして有効であろうと考えられる。

参加型モニタリング・評価ワークショップでは、村人、現場の行政（郡レベル）、調査団が相互にモニタリング・評価しており、さらに中間時評価、終了時評価では実証調査事業サイトでのワークショップ、村人の代表者に郡・県レベルが加わったワークショップ、中央も加わったワークショップという形で、ワークショップを積み重ねており、ステークホルダーが相互に評価することで客観性を持

たせようとした。そのようなワークショップでは、村人の代表と中央政府の行政官が直接意見を交換するという場面が見られ、問題を解決するために村人は何ができるか、郡レベルでは何ができるか、県レベル・中央レベルではどうかということがある程度明確になっている。

ただし、中央政府の行政官がワークショップに参加するといっても、彼らが現場に来るだけでは、真のインタラクションは生まれない。椅子を円く並べてワークショップ参加者がお互いに向き合えるようにしたり、全員が隣りの人の自己紹介をしてアイスブレイキングしたり、またティーブレークを設けずにそれぞれが好きなお茶を汲みに行けるようにしたり、あるいはサブ・グループに分かれて討議するなどの工夫が必要であった。先に述べた中間技術の欠如は人間社会にも当てはまることであり、村人の生活と都市部で生活を営む本省勤務の行政官との間には埋めがたいと思われるほどのギャップがある（概して高学歴の本省行政官と村人との間には我々日本人には想像できない社会的地位の格差があり、個人差はあるにせよ本省行政官は村人の前では権威的に振る舞う傾向がある）。したがって、行政官が作成するプランは正しく机上のものであり、現場では機能しないことが多い。その意味からも村人と、郡、県、そして中央レベルの職員との間のインタラクションを図ることが非常に重要で、調査の過程を通じて相互の意見交換・情報交換を行っていくことが必要である。

#### 2.4.4 マスタープランの策定

##### (1) プログラム・アプローチ

半乾燥地のような不確実性の高い地域、リスクの多い地域では、「こういう条件のときにはこういうプロジェクト」というような正解集を示すことは難しいと同時に、そのような正解集が住民自身の生き方、生活のやり方に合わない可能性が高い。例えば、彼らはいつ干ばつが生じても困らないように、食糧獲得手段を分散しており、灌漑畑をあちこちに持って、水が来たところに種を蒔くというような対応をしている。つまり、彼らは「農業」というよりも「採集」や「狩猟」に近い形で畑を耕しているのである。そのような生活をしている人たちに、最も生産性の高い農業という「正解」を導入することは、かえって死を意味する可能性がある。「正解」を出すのではなく、あくまでも彼らの選択肢を増やすようなプロジェクトを行うこと、また必ず成功するプロジェクトを導入しようという発想ではなく、あるものは成功するがあるものは成功しないだろうということを前提に、緩やかなプログラムによるアプローチをすべきであろう（バリಂಗ開発調査では Robert Chambers に倣ってそれを「Basket of Choices」と呼んでいる）。ただし、マスタープランでは当然ながら正解のあることについて明確に記述することも求められる。正解のあることと正解のないこと、言い換えれば科学技術的なアプローチと参加型のアプローチが両輪となる必要がある。

##### (2) プロセス重視

半乾燥地では、正解集を示すのが難しいと同様に、一定期間内に一定の投入を用いて一定の目的を達成しようというプロジェクト・アプローチ自体が難しい。不確定要素があまりに多いため、事前にブループリント型の計画を立てることに無理があるからだ。したがって、プロジェクトをデザインする場合にも、時間軸を設定しないで目標だけ定めておくとか、期限を設ける場合はできるだけ短期的な目標にするというような配慮が必要であろう。また住民が設定する目標自体が、その達成に要する期間を含めて、かなり希望的（野望的？）となる場合が多々あり得る。近隣の事例、あるいは技術的側面から判断すれば、達成が極めて難しいと思われるような目標あるいは達成期間を設定するよう

なケースである。このような場合、外部者が過去の事例を引きながら達成が困難な理由を示すという方法もあるが、むしろ彼らの努力目標として計画をそのまま採用し、それに代わって短期間に参加型モニタリング・評価を繰り返し、その結果を計画にフィードバックし目標を修正しながら、前に進むことも可能である。

### (3) 一歩踏み込んだマスタープラン（点から面への展開）

暫定的なマスタープランでは目標群を設定しただけで、「いかに（how）」実施するか、「どういう条件（limit）で」実施できるかという視点がいかにも弱かったということが、実証調査事業の実施を通じて明らかになった。換言すれば、実証調査事業によって、この how と limit について実証することができたのである。さらに、実証調査事業をある程度の数、実施することにより、それぞれの実証調査事業を点として扱うだけでなく、対象地域全体を面として捉えることができたものと考えられる。限定的ではあるが、実証調査事業群をマスタープランのミニ版と考えて、マスタープランそのものの方向性、あるいは重点の置き方についての実証にも一歩踏み込んでいる。

実証調査事業が「実証」であるのは調査団にとってのことであり、住民にとっては実証調査事業も普通のプロジェクトであったが、少なくとも調査団が達成しようとしたものは、それぞれのプロジェクト（実証調査事業）で直接的な成果をあげるということよりも、人・組織のキャパシティー・ビルディングである。そのようなプロジェクトを形成、実施、モニタリング・評価するための自立発展的な仕組みやシステムを作ることを指向したということができよう。

## 2.5 調査実施の過程（全般）で生じた問題とその対応策

本節では、バリngo開発調査団、ケニア側カウンターパート機関、JICA ケニア事務所および JICA 農業開発調査課のそれぞれにおいて、調査実施の過程で問題となったことや今後特に改善を要すると思われたことを報告する。これらは、それぞれの組織・機関の一部の関係者の報告やインタビューに基づいた記述であり、必ずしも各々の組織・機関の見解というわけではないが、調査の過程で各々の組織・機関のその他の関係者との協議を経ていることから、全くの個人的な意見ではない。次節でまとめる教訓は、前節までに報告した調査結果および本節の報告に基づくものである。

### 2.5.1 調査団

バリngo開発調査で「参加型開発」を担当した島津英世氏（本調査でにおいても「参加型開発」担当）によれば、開発調査団では主に以下のような点が問題、または今後の課題となった。

#### (1) 実証調査事業の選択

バリngo開発調査では、まず調査対象地域全体を7つのクラスター（2.3 節の図2参照）に類型化し、それぞれのクラスターを代表する7つの村落で PRA ワークショップを開催し、さらに調査団である程度の地区開発計画を想定した上で、当初5つのサイトで PCM 手法を用いた参加型分析・計画ワークショップを開催した。その結果、4つのサイト（カンピ・ヤ・サマキ、サンダイ、アラバル、ルグス）における実証調査事業と、調査対象地域の中心であるマリガットのマリガット・ヘルス・センター（MHC）およびマリガット・ユース・ポリテク（MYP）の強化が提案された。

その際、問題となったのはマリガットの外れにあるカンピ・ツルカナの扱いであった。カンピ・ツルカナは北のツルカナ県（特にカペド）から部族間衝突を逃れるために避難して来たツルカナ族の人たちの集落であり、したがって、バリンゴ県では仮に住んでいる人たちとみなされ、チーフも置かれていない。調査団では、このカンピ・ツルカナの人たちに焦点を当てたいと考え、ツルカナの人たちを対象にした参加型分析・計画ワークショップを開催した。ところが、バリンゴ県の意向や、開発調査開始直後には強盗殺人事件への報復に端を発する衝突事件（イルチャムス族がカンピ・ツルカナを襲い、百件の小屋を焼いた上、1名の死者を出した）のために、カンピ・ツルカナで実証調査事業を行うのは難しい状況となった。そこで、カンピ・ツルカナの隣りにある MYP の強化とツルカナの人たちの活動を結びつけた形での実証調査事業が提案された。

実証調査事業の数については、当初2～4件が想定されていたが、地域類型から始まるプロセス、ワークショップの成果を踏まえて、調査対象地域全体をカバーする7つの実証事業（うち先行地区事例視察学習は全地域対象）を提案したところ、幸いにも JICA 本部より認められた。そのことにより、実証調査事業を点ではなく面に位置づけることが可能になった。

## （2）実証調査事業のデザイン

調査団による実証調査事業の提案は 1999 年 12 月に行われ、JICA 本部の承認を受けた後、2000 年 1 月には実証調査事業のデザイン、積算が日本国内で行われた。安全上の問題のため調査団の出発は 2000 年 1 月から 3 月に延びたが、いずれにせよ、2000 年 3 月に各サイトで実証調査事業のキックオフのためのワークショップを開いた際には、実証調査事業のデザインおよび積算は終わっていたということになる。

キックオフ・ワークショップでまず問題になったのは、実証調査事業のデザインであった。例えば、カンピ・ヤ・サマキの参加型分析・計画ワークショップでは、観光業、蜂蜜精製、魚の加工などが議論されたが、キックオフ・ワークショップでは、実証調査事業の主体となる女性が大半だったということもあって、手工芸品が議論の中心となった。そこで、実証調査事業は手工芸品が前面に出る形にデザインされ直した。また女性グループのための建物は、国内で使った積算単価が高過ぎたことがわかり、当初計画していたよりも面積が大きくなった。

ルグスのパン改修に関しては、人力でパンを掘り起こす計画になっていたが、キックオフ・ワークショップでは、村人たちから「遊牧系で工具など持ったことがない」「硬くて穴掘りなどできない」という意見が強く出た。そこで5日間の試行期間を設定し、調査団も加わって一緒に掘ってみることにした。4日目になって突如県知事（District Commissioner）が現場を訪問し、「人々をロバのようにこき使うのはけしからん、工事は即刻中止」という命令が出たりしたが、調査団にとっては乾季にパンを掘るのがどれだけ大変な作業かわかったこと、また村人にとっては工具や一輪車の便利さがわかったこと（その後、農作業などにも使うようになった）、そしてお互いの理解が深まったことなどの成果があった。工事には結局ブルドーザーを導入することになった。

ルグスのキックオフ・ワークショップでは、2つのパンのうちどちらを改修するかも議論になった。その際、1人の女性が小さな方のパンの改修を強く主張したが、その理由が小学校のためであること

がわかったため、小学校にはトタン屋根を利用した雨水タンクを設置するよう実証調査事業を変更している。

### （３）参加型モニタリング・評価

モニタリング・評価を参加型で行うことは当初から計画されていたが、それを実施する地域はそれぞれのサイト周辺だけで、調査対象地域全体を巻き込んだものは想定されていなかった。実証調査事業全体については、郡、県、中央のオフィサーと調査団とでモニタリング・評価すればよいという考えであった。

ところが実際に実証調査事業が始まってみると、それぞれの地域類型（クラスター）の中で実証調査事業のサイトとはならなかった村のリーダー（例えばカブクイクイのチーフ）、さらに実証調査事業を実施しなかったクラスターのリーダー（例えばエルドメのチーフ）から、「我々がワークショップに参加した意味は何だったのか」、「我々の村は対象地域外なのか」という苦情が調査団に寄せられた。そのようなリーダーたちにも、先行地区事例視察学習には参加してもらっており、他の村人たちも是非そのような視察学習に参加させたいという希望が出た。そこで、参加型モニタリング・評価を調査対象地域全体に拡大し、実証調査事業の主体となるそれぞれの組織による相互モニタリング・評価、さらに調査対象地域全体の村人たちの代表者によるモニタリング・評価を組み込むことになった。

この拡大モニタリングによる farmer-to-farmer extension の学習効果は、調査団や郡のオフィサーの技術指導や評価による学習効果よりも大きなものだったようであり、それは天水農業改善における第一世代と第二世代の実証調査事業実施プロセスの違い、改良カマドのメンテナンスの違いにも現れている。

### （４）ディビジョン・フォーカス

開発調査開始当時はカウンターパート機関としてあくまでも中央（当時の農村開発省を中心とする各省会議）を考えていたが、現場との空間的、精神的な距離の問題もあり、現場中心で実証調査事業を実施する必要があった。ところが、直接的なカウンターパートが農村開発省（当時）であったことから、県では DPO（District Programme Officer、農村開発省出向）以外の積極的な参加が得られなかった。しかも、県にはそれぞれの分野にエンジニアが 1 人ずつしかいないこともわかった。

一方、マリガット郡（Division）には、各省・各分野のエンジニア（例えば農村開発、営農、灌漑、畜産、獣医、水資源、保健、社会サービス、家政など）が配置されており、彼ら彼女らが優秀でやる気もあり、しかも縦割りにあまりとらわれず一緒になって動いていることがわかった。そこで、調査団は、ワークショップの運営から実際の工事まで、できるだけ郡レベルのオフィサーたちに中心になって動いて貰うことにした。隔週でワーキング・コミッティーを開き、関連する全分野のオフィサーが集まって実証調査事業の進捗を報告し、議論するようなことも行われた。ワークショップや現場の技術指導でも、調査団はできるだけ後方支援に回り、郡レベルのオフィサーたちを前面に立てるようにした。バリング開発調査で、「点から面へ」の展開を試行できたとすれば、それはこの郡レベルのオフィサーたちの活躍によるところが大きいであろう。

## 2.5.2 カウンターパート機関

カウンターパート機関である農業農村開発省のオフィサー（中央、県、郡レベル）とのインタビューにおいて指摘された調査遂行上の問題とその対応策は、以下のとおりである。

### （1）調査期間および日程

ケニア側、特に調査対象地域の事情（交通・通信事情がよくない、行政官も住民も他にやるべき仕事を持っている、日本人と同じような速さや長さで仕事することに慣れていないなど）に照らして、日本側で設定された調査期間は短か過ぎ、作業日程もぎっしりつまり過ぎていた。調査期間が短いという問題は、バリング開発調査に最も直接的、具体的に参加した郡オフィサー（農村開発担当）から最大の問題として指摘された。この問題に対しては、調査団側へそうしたケニア側の事情を伝えることで、JICA に約1年調査期間を延長してもらった。また、通常の勤務時間（月～金曜の午前8時～午後5時）を超過したり土・日曜も仕事をして、可能な限り調査作業の進捗を遅らせないように努めた。

調査期間が短いことはまた、住民から負担金を集める際にも問題となった。調査団は住民の負担金が集まるのを待つ時間的余裕がなかったために、実証調査事業の経費を立替え払いしたが、これが結果的にコスト・シェアリングの不徹底につながった。ある村または住民グループでは負担金が全額集まったのに対し、ある村では全く集まらないという状況が生じた。時間の問題は、次に述べる合意形成にも関係してくる。すなわち、事業実施に至るまでの間に、調査団、カウンターパート、住民等の間に明確な相互理解と合意形成が図られなかった原因の1つは、短い調査期間である。

### （2）調査の実施に関する合意形成

調査の目的、アプローチ、手順等に関して、調査団からケニア側カウンターパートならびに住民に対して事前に十分な説明がなされなかったために、ケニア側に誤解や混乱が生じたという。例えば、途中からバリング調査を担当することになった県の農村開発担当オフィサーは、バリング開発調査が「調査」であり（名称がThe Study on the Integrated Rural Development Project□ というのも誤解を招く一因）、従来他のドナーがこの地域で実施してきた「事業」ではないことを十分理解しておらず、ローカル・コンサルタントの活用にあたって自分がコントロールができる範囲が限られていることに不満を抱いた。調査団とよく話し合った結果、相互理解を得ることができたが、より明確な説明が必要であったと述べていた。バリング開発調査に限らず JICA の開発調査では、そのスキーム自体が他のドナーの援助スキームに比べて特殊であることから、相手国カウンターパート機関や調査対象地域の住民にこのような誤解を招くことが多い。農村開発省の本省のオフィサーが本フォローアップ調査の時点でも、「我々が期待していたのはプロジェクトであり調査ではない」と強調していたので、調査の開始に先立って JICA からより明確な説明がなされる必要があったと思われる。

同じ県オフィサーは、実証調査事業の実施に関わる事柄について、準備段階でステークホルダー間で十分な合意形成がなされていなかったことを問題としてあげてしていた。特に、コスト・シェアリングの比率、金額、中味（例えば、労働力の提供が住民負担として算入されるか）、支払い期限、建設業者やコンサルタントとの契約など金銭的な問題については、ステークホルダー間の利害が関わってくるだけに、十分な理解と合意を得ておく必要がある。日本側にとっては取るに足らない額であっても、バリングのように貨幣経済が発達していない地域では我々が想像している以上の負担を住民に強

いているかもしれない。また、国家予算が窮乏している状況下、各レベルの行政官は援助事業を自らにとっても「経済的機会」と捉えている可能性が高い。調査団と住民との間の合意形成については、特に郡レベルのオフィサーが両者の間に立って努力した。

### (3) 開発予算の不足

ケニアでは国家財政が逼迫していることに加えて、政府のガバナンスの問題のため主要ドナーが援助を停止しつつあるため、地方に割り当てられる開発予算がほとんどない。バリング県でも同様の状況であり、調査団によれば、バリング開発調査の日本側予算がそのまま同県の農村開発予算として計上されており、それ以外の予算は皆無であった（したがって、県レベルでは当初これを自分たちが使える予算と誤解しており、実際には使えないことから調査団への不信にもつながったという）。県や郡レベルの行政官にとってこの問題への抜本的な対処方法はなく、いよいよとなれば、自己資金を使って車輛（モーターバイク）用の燃料を購入するなどに対応していた。

### 2.5.3 JICA ケニア事務所

JICA ケニア事務所の担当者にとって調査実施の過程で生じた最大の問題は、バリング開発調査に関する JICA 本部との見解の相違であったと思われる。これは、調査団にとっても調査を進める上大きな問題であり、また JICA 本部にとっても問題であったと想像される。調査団は、JICA 本部からは実証調査事業の数を絞らないことや評価に数量的な指標を使わないことなどについて理解を得たが、現地事務所には当初、「社会経済的な現状（ベースライン）を把握せずは何をどうやって実証するのか」、「調査団員の数だけ実証事業をすることになるのではないか」、「事務所では一時、現地に行くとか何かやってあげなくてはという気持ちになるので、なるべく行かないようにという雰囲気があった」など、批判的あるいは消極的な見解や姿勢があったことも事実である。ただし、バリング開発調査に関する本部と現地事務所の見解（評価）の食い違いは計画内容が明らかになるにつれ是正され、フォローアップ調査時点では解消されている。

### 2.5.4 JICA 農業開発調査課

農調課で 1999 年 10 月～2001 年 3 月までバリング開発調査を担当した C 氏によれば、農調課ではバリング開発調査を進める上で以下のような点が問題となった（付録 3-1 参照）。

#### (1) 実証調査事業の絞り込み

前任者から引き継いだ際の実証調査について言われたのは、「いつ、どこで、何をやるか、対象範囲を狭め、事業の数を絞って始めるべきである。一点突破というか、まず少数の事業をやった様子を見て、うまくいくようであれば拡大するようにしてほしい」ということであった。当初の農調課の指示では多分、「2カ村で合計4事業を実施する」となっていたと思う。しかし、調査が進むにつれて、現地で実際に活動する調査団とのやりとりから、第1次現地調査期間中の住民および行政官とのワークショップだけで実証調査の場所と内容を決定することは、その時点では難しいと考え、現地調査およびワークショップの結果を一旦日本に持ち帰り整理することにした。第1次現地調査終了後は、調査団の現地での経験を踏まえ検討した結果、可能な限り住民からあがってきたものやってみようということになった。当時、他の実証調査の経験から、実施した事業がその調査や地域を「代表するも

の」になり得るのかという疑問もあったため、調査の有効性という観点からも可能なものは実施してみるべき、という空気が本部内にあった。また、当時予算的に余裕があったことも、事業の数を絞らなかった理由の1つである。ただ、数を絞らないと言っても、日本側がやりたい事業ばかりになってしまったり、現地住民の「夢物語」ばかりになって困るので、現地の人々ができるか、またその場で「できるできない」だけでなく、「持続性」があるかという観点から実証事業を選定した。

## （2）時間的制約

この調査を進める上で一番大きな要因は、調査に費やせる時間であった。極論すれば時間が全てを決める。この調査では3ヵ月の現地調査に基づき概定マスタープランを策定したが、自分で現地に行ってみて、この日程が非常に厳しいものであるということがわかった。というのは、例えば、現地の人々から話を聞くには、準備も入れて1ヵ村に5日かかる。5ヵ村回るとすればそれだけでも25日間必要だ。移動にも時間が必要であり、たった3ヵ月の現地調査でバリンゴ県全体を対象にするのは大変だったと思う。ただ、現状分析のための調査だけに5~6ヵ月をかけるのは、スキーム上の制約から無理である。自分が担当した別の実証型調査（モザンビーク国除隊兵士再定住地域村落開発計画調査）では、調査期間は延長できないものの、実証事業の実施地域が1ヵ村であったために、調査団員を十分に貼り付け、常に日本人団員が経過を見続けることができるように配慮できた。

## （3）東京で行われた実証調査事業の選定

もう1つの問題は、実証調査でどういう事業を実施するかを東京で決めたことである。調査計画で、3ヵ月の現地調査を行い、その結果を日本に持ち帰って概定マスタープランを策定するとともに、実証調査地区および実証事業を提案することになっており、作業はそのとおりに進められたが、実際やってみると日本側だけでは決めきれないものがあることがわかった。また、日本側だけで決めるとすれば、「参加型」ではなくなってしまう。そのため、第2次現地調査の初めに、現地でC/Pおよび現地住民と確認作業をした。このことは、今後の実施上の教訓となり得る。事業目的によって、自然科学的な調査のみであれば東京で設計図を引いて現地で施設を建てるという手法もあり得るだろうが、今回のように社会科学的な調査を含めると、決定までの過程で全てのステークホルダーのコンセンサスを得られるかどうか鍵になってくるように思われる。今回東京で事業を決めるという方法を取ったのは、従来の「第1次現地調査」および「国内作業」を経てマスタープランを作成する、というやり方が先入観となっていたためであろう。

この調査では参加型開発手法を用いた。予備調査や事前調査の段階では、計画策定や実証事業の実施にJICA（本部も含めて）も参加することにしていたが、結果的には、日本側では調査団が中心となってしまった。本部の担当者は、参加したくても、物理的に現場にいないのだからしかたがない。指示書に書いたようなJICAの計画・意向と実施（現場）との間が乖離していった。ただ、乖離したことが必ずしも悪いことではなく、「プロセスから学ぶ」という面からは本部も「学んだ」ことになるだろう。また、農調課としては、可能な限り現地の実情に即して対応したいと思っていたし、またそのように努めた。実証事業の絞り込みについては、電子メールの普及により、現地から情報が即時に、かつ、各団員や担当者個人の意見も含めて率直に情報交換できたことにより、現場の変化や調査団の考え方が刻々と変化していることがわかり、それを本部でも共有していたことで変化に対する理解も比較的得やすく、さらには予算的に余裕があったことも手伝い、調査団からの要請にフレキシブ

ルに対応できた。本件は手探りで調査を進めてきたこともあり、調査団および農調課は、「事業の実施を通じて組織を作ったり運営したりする能力がついていく」という考えで、言わば「走りながら考える」形で調査を進めた。このような背景もあり、1999年10月の時点で調査団は絞り込みで悩んでいたが、こちらは現地の状況を見て「絞らなくてもいい」ということにした。問題はむしろ、そうした計画変更に対して、いかに説明責任を確保できるかであった。

#### (4) 実証調査事業を実施しない地区からの不満

先に述べた実証調査地区と実証事業の確認作業においては、カウンターパート機関の県レベルまでは問題はなかったが、住民レベルでは、計画策定の過程でワークショップなどを開催したにもかかわらず何も実証事業をしないことになった地区の住民から、「なぜ我々のところでは何もしないのか」という不満が出た。それに対応するために、「拡大モニタリング」（インターロケーション・モニタリング・ツアー）を行った。これは、実証調査地区外の住民を実証調査地区に連れて行き、そこで実施されている事業を見せるというものであるが、「同じケニア人でもこんなことをやっている人がいる。すごい。我々だってやれば結構できるのではないか」という意欲を持たせたという意味で効果があったと思う。実際、実証調査地区外で、ツアーで見てきた実証事業を真似て自力で事業を展開している例がある。「拡大モニタリング」はいわば「偶然の産物」であり、最初から計画して行ったものではなく調査団が現地でいかに成果を波及させることができるか考えた末に実施することになったものだが、結果的にはこの調査を通じて現地に最も大きな成果をもたらしたかもしれない。

#### (5) 難しいモニタリング・評価の指標づくり

モニタリングと評価に関しては、実証事業の実施に移る段階で、評価のための指標を決めることになっていたが、担当者としては「できない」というように感じている。それは、事業実施に参加した人々がそれぞれ何を得たかを、客観的に評価するのは難しいと思われるからである。例えば、自分自身がやったことについては、どれほどの投入に対してどれほどの成果を得たかを評価できるかもしれないが、他の人がやったことについて、その人が何を得たかを評価できるだろうか。まして、ある事業によって、住民の生活がどう変わったのか、よくなったのか否かは、個々の住民によっても異なるし、主観的な判断も入ってくる。実証調査を始める前に彼ら（住民やカウンターパートの行政官）が何を考えていたのか、そして実証調査は彼らにとって何が成果だったのか、調査に関係した者の変化を事実として認識する以外、数値をもって客観的に評価することは難しいのではないかと。

## 2.6 教訓（まとめ）

本章第1節～第5節までの記述、調査関係者（調査団、ケニア側カウンターパート機関、JICA本部および現地事務所における担当者、調査対象地域住民等）からのインタビュー、レポートのレビュー、フィールド視察などから、バリンゴ開発調査の「教訓」は以下のようにまとめられる。

#### (1) 余裕のある調査期間と柔軟な作業日程

効果的な実証調査事業の計画立案と実施には、余裕のある調査期間とより柔軟な作業日程が必要である。これは、全ての調査関係者から指摘された問題であるが、短い調査期間とぎっしりつまった作業日程は、実際に調査に従事した調査団、郡レベルでのカウンターパートおよび地域住民にとって特

に厳しい問題であった。調査団はそれでも、JICA 開発調査の早い進捗に慣れている団員が多く、また現地調査に従事している間専従となっているので長時間の作業に耐えられるが、カウンターパートのオフィサーや地域住民は他にやらなければならない仕事（農作業、放牧、商売、家事など）も持っており、フィールド調査やワークショップのために長時間拘束されるのは不都合である。しかも、多くの場合、彼らにとって日本人が仕事をやる速度についていくのは容易ではない。バリンゴ開発調査で住民とのコスト・シェアリングが徹底されなかった背景にも、彼らの負担能力や実証事業に対する理解の不足という問題の他に、一定期間内に事業を選定、実施、評価しなければならないという時間的制約上、調査団は住民から負担金が集まるのを待てなかったという事情がある。

なお、JICA 農調課ではこのような現地の事情を踏まえて、バリンゴ開発調査の期間を全体で約1年延長した。さらに、他のアフリカ諸国で実施されている同様の開発調査では、調査期間を延長するだけでなく、調査対象地域を絞り込むなどによって作業日程に余裕を持たせるよう工夫している。

## （2）明確な説明と意志疎通の重要性（両国関係者間および各々の国での関係者間）

全てのステークホルダーが納得のいくような形での実証調査事業の実施と自立発展性の確保には、事業の目的や進め方に関する明確な説明と理解が不可欠である。バリンゴ開発調査のカウンターパートは、実証調査事業の準備段階において関係者間に意志疎通と相互理解を確立することの重要性を指摘していたが、特に住民とのコスト・シェアリングや現地業者との契約など金銭に関わる問題については、誤解が社会的な対立や衝突につながりかねないので、十分注意を払うべきであるとしていた。本章第2節で述べたように、調査団とカウンターパート（それも可能な限り、県や郡などの現場に近く直接調査の実施に関わるオフィサー）とが共同でインセプションレポートを作成することによって、カウンターパートは、調査の初期段階で調査の目的や進め方に関してより深い理解が得られたであろうし、彼らの住民やその他の関係者に対する説明もより明確になったのではないだろうか。

十分な意志疎通は、日本側と相手国側との間だけでなく、各々の側の関係者間においても重要である。ケニア側カウンターパートも中央、県、郡の各レベルで必ずしも共通の理解が確立していたとは言えないようであるが（中央と県レベルではなお「プロジェクト」を期待する傾向があるが、調査団との接触が最も多かった／長かった郡レベルのオフィサーは本調査の目的やアプローチをよく理解している）、日本側も同様である。日本側関係者の中で最も問題となったのは、「実証調査事業（verification projects）」に関する理解である。「暫定マスタープランの有効性を確認するための事業」というのが指示書による定義であるが、「実証事業というからには事業の実施を通じて何かを実証しなければならないはずだ。では一体、何を実証するのか」、「実証事業ではなく、パイロット事業と理解すればよい」、「この調査全体がパイロット事業だ」、「とにかく小規模な事業を沢山実施することが重要だ」など、JICA 内部でもいまだに様々な解釈がある。調査団内でも実証調査に関する理解は一様でなかったと聞く。加えて、コスト・シェアリングの中味や方法など実証事業の実施に関わる事柄が調査団にとっても明確ではなく、労働負担がコスト・シェアリングに算入されないことを事業選定の段階になって知ったという団員もいる。

JICA 内部の意志疎通の問題としてもう1つ気になったのは、本部と事務所との関係である。JICA 本部にいる担当の方が、物理的には調査対象地域のより近くにいる JICA 事務所担当より調査遂

行上の問題点、調査団の悩みや苦勞などをよく把握していたように見受けられる。調査団としては、本部と現地事務所との間で調査に対する見方や評価が異なるようでは困るので、現行体制の下では、本部との協議に事務所担当者を巻き込む努力も必要であろう。

### (3) 農民間普及における拡大モニタリングの有効性とそれに対する技術的支援

「拡大モニタリング」（インターロケーション・モニタリング・ツアー）は農民間の技術普及に極めて有効であることが示された。これは、実証調査事業を実施しない地区の住民から寄せられた苦情に対応するために実施したもので、いわば「偶然の産物」であったが、実際にはこの拡大モニタリングに参加した住民の方が実証事業実施地区の住民よりも新しい技術（天水農業改善、改良かまどなど）の導入に熱心であり、「点から面へ」の展開に予想外の効果をもたらした。例えば、最初バルタロで実証事業の1つとして実施された天水農業改善（ウォーター・ハーベスティングの技術導入）は、拡大モニタリングを通じてチェメロンギヨンとカプクーンに普及した。

ただし、「点から面へ」の展開は同時に、農民間の技術普及、特にウォーター・ハーベスティングのように環境劣化や資源（水、土地など）をめぐる社会的対立などの問題を引き起こす可能性のある技術の普及については、専門家による技術的な支援が必要であることを示唆する。往々にしてある地区である技術の適用が成功した場合、地域住民は過度にその技術を評価し、あたかもそれが万能であるかのように錯覚してしまう傾向がある。これは非常に危険なことであり、技術の誤用につながる。バリಂಗにおいても、農民や普及員が、それぞれの技術・知識の特長と欠点、環境へのインパクト、適用条件、適用範囲・限界、適用にあたり具備すべき条件等を理解しているかを再確認する必要がある。また、技術・知識を確実に受益者に定着させるためには、受益者自身によるモニタリングとともに、専門的な知識をもった技術者によるモニタリングも不可欠である。

### (4) 実証調査事業およびその後の普及活動に対する専門家による技術的支援

本フォローアップ調査団としては予期していなかったことであるが、実証事業の計画立案や実施に携わった郡レベルのオフィサーや住民から、バリング開発調査団による技術的アドバイスが大変役立ったというコメントがあった。これは、上記（3）の教訓とも関係するが、実証調査といえども何らかの事業を実施する場合、技術的な支援が必要であることを示唆する。調査団の技術的なアドバイスが有用であった例としては、参加型計画・実施、ウォーター・ハーベスティング、改良かまど、蜂蜜精製、手工芸品作り、簡易インキュベーター設置（マリガット・ヘルス・センター）などがあげられた。しかし、時間的な制約もあって開発調査の中で郡オフィサーや住民たちの要求に十分応えられなかったようである。また、農業や保健に関する技術や知識は一度普及すれば終わりというものではなく、常に更新していかなければならない性質のものである。したがって、実証事業実施中の技術的支援の内容や効果を再検討するとともに、今後のフォローアップの必要性を検討する必要がある。

### (5) 実証調査事業タイプの選定（建設が実証調査の一定期間内に完了するもの）

開発調査の期間内で実証事業のキャパシティ・ビルディングやコミュニティ開発への効果をモニタリング・評価するためには、それが可能になるようなタイプの実証調査事業を選ぶべきである。バリング開発調査のように2年半程度の調査期間の場合、建設コンポーネントが実証期間の大部分を占めるような事業は適さないであろう。例えば、カンピ・ヤ・サマキの多目的ビルの設置事業では、ビル

の建設工事が予定より大幅に遅れ1年近くかかってしまったために、調査団はそれを利用する女性グループのメンバーに対して有効な技術的トレーニングをすることができなかった（最初に行ったトレーニングはタイミングが早過ぎて、建物が完成した時には受講者の記憶が薄れてしまっていた）。

#### （6）実証調査事業の計画・実施・モニタリング・評価を通じた住民組織の強化

実証調査事業の計画・実施・モニタリング・評価を通じて、住民組織の強化（組織作り、定款なども含む）を図る必要がある。上記（5）で述べたカンピ・ヤ・サマキの多目的ビルの設置事業には、女性グループのメンバーに対する財務や経営などに関するトレーニングが含まれていたが、建物の完成よりもずっと前に行われた（建設工事が大幅に遅れた）ために、彼女らのキャパシティ・ビルディングに期待したような効果をもたらさなかった。事業の実施とともに行うトレーニング、いわば OJT は、アッパー・ムクタニの村落給水、サンダイの水利組合強化、パルタロの天水農業改善などの事業でも必要であったが、時間的な制約から不可能であった。こうした組織面での強化も上記（3）および（4）で述べた技術的支援と同様、もう少し時間をかけて行うことができればより高い効果が得られたであろう。

#### （7）調査の進捗・結果に関する州行政官への連絡・報告

バリngo開発調査では、調査の進捗や結果に関して州行政官にも報告すべきであったと思われる。調査団は「ディビジョン・フォーカス」というアプローチを取っており、技術移転の効果という点から考えても、実際に住民に接触する機会が最も多く、かつ優秀でやる気のあるオフィサーが揃っている郡レベルに努力を集中したのは得策であった。調査団が州レベルに報告しなかった背景には、ケニアで1980年代に始った「ディストリクト・フォーカス」政策の下で州（プロビンス）の役割が不明確になっていること、さらに、調査開始時点でのカウンターパート機関であった農村開発省では州レベルにオフィサーが配置されていないことなどの事情もあった。しかし、JICAには、カウンターパートに対して、調査の結果をケニア国内の他の地域の農村開発にも活用してほしいという期待があったことを考えると、たとえその期待が現実にはほとんど不可能に思われたとしても、ワークショップやセミナーへの招待、報告書の配布などの方法で州レベルにも技術移転を図るべきであったろう。これは、マスタープラン策定のトップダウン・アプローチをファシリテートすることにもつながる。

#### （8）地方（県、郡）行政官の調査結果プレゼンテーションの奨励

県や郡レベルの行政官が中央レベルで開催されるセミナーやワークショップで調査結果を発表することをもっと奨励すべきであろう。これは、実際に調査作業に参加した地方行政官の業績を公に認めることにより、相手国側の調査結果に対するオーナーシップを高める効果を持つと考えられる。例えば、マリガット郡の農業オフィサーの1人が、2001年12月にナイロビで開催されたワークショップで発表するためにペーパーを用意していたが、時間的な制約もあって発表する機会が与えられなかった。そのペーパーは、彼が調査団とともに天水農業改善のために仕事をした経験に基づいて作成した優れたものであり、調査団はそのことを後で知り非常に残念がっていた。ただし、本フォローアップ調査団がこの点を本省で報告したところ、本省のオフィサーから「中央レベルでは中央レベルのオフィサーが発表する。県や郡レベルのオフィサーはそれぞれのレベルのワークショップで発表すればよい」というコメントがあり、この提案はあまり歓迎されていない様子であった。