

3-2-3 県レベルでの予算案策定のための制度について¹⁰

県のガイドラインに沿って最初は Kitongoji 委員会で予算を策定・承認された計画と予算案が村議会の承認を得て、郡開発委員会へ提出される。このとき、県の計画オフィサー(district planning officer)のサポートを受けた郡の教育コーディネーター、郡コミュニティ開発オフィサー、農業普及員等が、予算策定を支援する。郡開発委員会では郡レベルで優先順位をつけられた計画とともに、歳入原資と労働力等、人々の貢献可能な分野を明確にして県庁にあげる。この郡開発委員会には、対象地域で活動しているドナーや NGO が参加することもあるが、投票権は持たない。県庁では各課の課長と県予算担当者(District Treasurer)から構成される県マネジメントチーム(District Management Team : DMT)で検討され、その結果が上述した関係する小委員会で検討された後に、県議会にかけられる。制度として定められているわけではないが、実際には DMT は県議会に予算案を提出する前に州知事へ予算案を送付し、コメントを依頼する。県議会で決議された予算計画は州政府で国家計画や戦略との整合性を見た後に、州知事(Regional Administrative Secretariat : RAS)を通じて地方自治庁に送られ、そこからまとめて大蔵省に送られる。

毎年、県と州の担当者¹¹が大蔵省に出向き、開発計画の説明とともに予算折衝を行なう。大蔵省では、政策部門がガイドラインを策定し、各州毎のシーリングを決める。かつては州のインフラ整備状況に応じて予算配分がなされていたが、現在は『人々へのサービス提供を重視する』との立場から、『人口、面積、サービス受益者層』を勘案して予算額を決めている。貧困削減の観点からの所得の再分配(州による予算の傾斜配分)などの措置は、まだとられていない¹²。

3-2-4 タンザニアの LGA の現状

これまでみてきたように、タンザニアでは地方行政機関の果たすべき役割は、Local Government Laws (1982、2000 改定)に基づき制度的には決められている。本節では、現地調査結果、文献調査¹³等から得られた情報をもとに、上述した制度がどの程度機能しているか、計画立案と実施(予算面、人材面)の側面からその一端を探った。

(1) 計画立案

LGA を中心とした開発を進めるという政府の方針にそって、現在、タンザニア各地で「草の根からの開発計画」の策定が行われつつある。そこでは、従来の中央省庁の縦割り組織の影響を限りなくゼロにし、県が主導し、県にある資源を有効に活用したセクター横断的な開発計画の策定と実施を志している。

ムワンザ州で UNCDF(United Nations Capital Development Fund)と UNDP が実施している地方政府強化プロジェクトはその 1 事例である (BOX 1 参照)。LGRP に沿って、ムワンザ州の 6 県でパイロット的に草の根から村落開発計画を策定することを支援してきた。そこでは開発計画を策定する村集会所に、必要に応じて、郡からさまざまな分野の普及員(コミュニティ開発、保健、教育、農業等)を派遣し、それぞれの専門的見地から意見をだすなど、県以下の政府職員を活動に関与している。

¹⁰ Economic and Social Research Foundation, “Study to review the budget process and the institutional set up of agriculture ministries and local government Final Report”, March 2002 を参照した。

¹¹ 州知事他、州の予算策定、会計担当者、各県から少なくとも 1 名が参加する。

¹² 2002 年 12 月の現地調査におけるヒアリング結果。各州の代表者 (Regional Planning Officer が率いる。Regional Accountant, District Planning Officers, District Treasurer、時には県知事も参画) との予算折衝 (毎年 3 月) の時には、貧困州にはより多く配分すべきではないか、との声が出ることもあるが、実際には政策的に決められているため、変更の余地はないとのことであった。

¹³ Mathew N. Chao, Borre Nylehn, Anne Marie Stokken, Madale .M. Mpamila, “The Case of Arumeru District Council”, A Field Study Report of the Base Line Project, Institute of Development Management Collaboration, Adger University College, Kristiansand, Norway, December 2000、Mathew N. Chao and Madale .M. Mpamila, “The Case of Morogoro Municipal Council”, January 2001 などに基づく。

UNCDF/UNDP による PRA を使い人々のニーズを組み上げて計画策定を支援するアプローチは、タンザニア政府の方針に忠実であり、今後の LGRP 実践にあたって多くの示唆を与える。1つめは、多くの村で行われている「村落外部のファシリテーターが村落にきて、PRA を使って人々のニーズを表に出させ、それに基づいて計画を策定する」という手法も万全ではないことである。PRA により確かに人々のニーズは組み上げられるが、そこで出される「開発計画」の多くは「ショッピングリスト」の様相を帯び、その多くは保健・教育等、目に見えるもの、あるいは短期的な結果がすぐ出るものになりがちである。ここでは、例えば、データ整備や会計制度の透明化、あるいは農業技術改善など、短期的には効果が出にくく成果が目に見えにくいものの、長期的な村の開発には必要な活動が上がることはほとんどない。UNCDF/UNDP の場合、PRA 実施時期には郡から様々な分野の普及員から構成される専門家チームを村集会へ派遣し、人々が本当に必要なことに気づくアドバイスをするように試みていた。しかし、それでも人々からあげられる案は小学校や医療施設といったものが多く、農業生産条件のよい州であるにもかかわらず農業関係の要望は挙げられないなど、人々が本当に必要なことに「気づきかけ」が十分でなかった可能性も残る¹⁴。LGA と農村部の人々が共同で開発に携わっていくことは重要であるが、ここでは人々が「必要と感ずるニーズ」だけでなく、専門的な視点から行政がアドバイスをし、「本当に必要なニーズ」を住民が意識することを手伝えることも必要である。

2つめは、住民の声を反映して開発計画を策定する際の時間と費用の問題である。PRA を使って村落レベルの開発計画策定を支援してきた UNCDF/UNDP も、PRA を使うと時間と費用がかかり、ムワンザ州のパイロット地区の事例を他地域へ波及させることは簡単ではないことを十分に認識していた。地方自治庁は現在、UNICEF の支援を受けて、簡易 PRA ともいべき Opportunities and Obstacles to Development (O&OD)¹⁵ を用いて、全国で住民の声を組み上げた村落からの開発計画を策定しようとしている。スワヒリ語の O&OD マニュアルが配付され、普及員等の職員がファシリテーターとして訓練を受けている。しかし、上述したような費用や時間の問題もあり、実施にあたっての広域地域での波及性、持続性には課題も多い。

3つめは、プロジェクトで LGRP を支援する場合、地方行政職員を物理的に関与させることがなかなか難しいことである。例えば、農村の人々にとって、警察とならんでもっとも身近な「行政」である「普及員」も物理的な移動が困難である。中央政府から LGA に交付される予算の8割は給与に用いられる上、地元の税収も限られている中、普及員の移動用の費用を含む日々の活動経費はほとんどないに等しい。また、県庁など行政職員も同様に移手段をもたず、村にはおろか県庁にも十分な通信設備が整備されていないところが多い中で、県庁が村と連絡をとることすら難しい。その上、既存の州政府の中にプロジェクトサポートユニット(PSU)を設け、州職員を2名常勤スタッフとし、実施中から州政府を関与させている UNCDF/UNDP のような方法をとっても、行政職員にとっては通常の任務との兼務で負担も大きくなる問題もある。その上、日本も含め、ドナーによっては on-top salary (通常の政府職員としての給与とプロジェクトで雇用するスタッフの給料との差額)が出せないという制約がある中、相手国の行政職員を直接、プロジェクト運営に関与させることは難しい場合もある。

¹⁴ 3-3節でも触れている JICA の「コースト州貧困農家小規模園芸開発計画」調査の場合も、自然条件からはメイズが十分栽培できる地域であったにもかかわらず、そこに住む農民にはメイズ生産という考えはなく、伝統的に栽培してきた作物以外に取り組むことは考えていないという事例が見られた(2002年12月現地調査)。

¹⁵ Opportunities and Obstacles to Development (O&OD) : 問題点とその解決より、利点/機会というポジティブな側面に焦点をあてる手法。PRA ツールをもとにしている。地方自治庁も興味を示しており、いくつか地域では試験的試みも行われてが、O&OD 手法は、多くの資源と高いファシリテーション・スキル、多大の時間を要し、人々の意欲と興味を持続できるのか疑問視されている。

BOX 1 UNCDF /UNDP “Support to Decentralisation Programme”

1. プロジェクト概要

対象：6 県 (Segerema, Magu, Kwimba, Ukerewe, Geita, Misungwi)

総額：US\$ 16 million (1997 以降) .

US\$ 2.3 million in 2002.

1 人あたりの LDF はおよそ US\$ 0.5

道路関連は US\$ 0.3 (2002 年)

活動

- ・ 1997/98 年よりビクトリア湖に接するムワンザ州政府の中に、プロジェクトコーディネーター1名、外国人アドバイザー2名、国内のアドバイザー6名およびサポートスタッフから構成されるプロジェクト支援委員会をつくった。この中には、州政府職員2名 (コミュニティー開発オフィサーと、州計画立案オフィサー) も含まれる。
- ・ この PSU が県以下の政府職員を訓練し、PRA をつかい住民参加型の村落開発計画策定～実施を県が中心となつて行なう能力をつけるための支援を行なっている。また、県庁が住民参加型で農村道路のメンテナンスを民間企業に委託して実施するに際して、そのコントラクトアウト方法とモニタリングについての技術指導も行っている。
- ・ 地方開発ファンド LDF
地方政府へのセクターを特定しないグラントの実施と、それに伴う資金割当および開発計画のためのキャパシティビルディングとシステムの確立。
- ・ 県内 および支線道路の修繕・メンテナンス
道路修繕のための条件付きグラントの実施。労働活用型技術導入、開発手続き、民間部門の取り込み、民間および地方政府のキャパシティビルディングに重点を置く。

2. プラス面

- ・ 既存の行政システムを通じた協力 [パラレル組織を形成しない]
- ・ 郡開発委員会 (WDT：マルチセクターの普及員から構成される専門家チーム) を活用
- ・ 行政による民間セクター活用能力の向上支援
- ・ プロジェクトの経験を地方自治体の政策策定過程に反映させる

3. 懸念点

- ・ 他への経験の波及性 (PRA を活用した参加型村落開発計画策定は時間とお金がかかる)
- ・ 県と村落間の継続的な調整が弱いこと
- ・ 同じ目的と活動をもつ様々な支援が同時進行しており、限られた資源の効果的な活用を妨げていること。
- ・ プロジェクトは長期的に見て州のコアとなるスタッフをどう育成していくのかが不明(既存の州職員2名を入れているとはいえ、現在は PMU がつくられている状況である)。
- ・ FELT NEEDS (必要と感じられるニーズ) と ACTUAL NEEDS (本当に必要なニーズ) は異なる。現在、UNICEF の支援もあって PO-RALG が進めようとしている O&OD も PRA を活用して住民の声を組み上げて村落の開発計画を策定しようとするものである。しかし、そこでは村民が必要と考えるものは保健・教育等、目に見える形での、あるいは短期的な結果がすぐ出るものが多く出される傾向があり、例えば農業などのように長期的な視点にたった要望は農業が一大産業であるムワンザ州ですらほとんど出されない傾向がある。

4. 教訓

- ・ 郡における各省庁の「代表」である普及員 (コミュニティー開発オフィサー、農業、保健、教育の各普及員等) と、LGA の両方が密接に協力して開発計画を策定する必要がある
- ・ その際、どこまで柔軟な施策の運用が県以下で (普及員を活用して) 行えるかが課題である。
- ・ 普及員の意識改革が必要。O&OD を実施するために PRA 研修を受けるだけでなく、各普及員の専門性をより生かした形で村落開発計画支援に携われる能力を強化することが大切である。
- ・ 州を関与させるにしても日本のスキームでは on-top salary (通常の政府職員としての給与とプロジェクトで雇傭するスタッフの給料との差額) が出せないという制約がある。しかし、本来、相手国政府が主体的に開発計画を策定するのを、側面的に支援するのであれば、何らかの形で県職員が自らプロジェクトを実施できる体制を検討することが重要である。

(2) 実施 (予算面、人材面)

1) 予算

県が主体となって開発計画を立案しても、その実施資金がなければ画餅に帰す。タンザニアの予算を見ると、県独自財源は非常に限られ、依然として中央政府への依存度が高いことがわかる。しかも、その中央政府からの予算のほとんどは経常予算 (主に職員の給与) として用いられ、開発予算は非常に限られている。そのため、開発予算のほとんどは、外国援助等、外部に依存せざるをえない。

表 3-1 は中央政府からの交付金 (経常予算) と、地方政府財源による開発プロジェクト予算を州別に比較したものである¹⁶。LGRP の実施に伴い、初等教育、中等教育、プライマリー・ヘルスケア、県立病院、水供給・衛生、土地利用計画、農村道路・コミュニティ道路、農業普及サービス、環境保護等、これまで省庁や州行政が担ってきたサービス供給責任が LGA に移管された。大蔵省は保健、教育、農業、水、インフラのセクター別に、資金使途を指定して各県へ予算を配分している。中でも表 3-1 に示すように、教育や保健セクターの比重が高い。これは両部門においては、セクタープログラム化が進み、ドナーが政府予算を通じて支出している開発費が含まれているためである。

一方、地方政府の独自財源による開発予算が、中央政府からの交付金と比べてもケタ違いに小さいことが読み取れる。県にもよるが、平均すると LGA の歳入の約 80% は中央政府からの交付金、残りが自前調達分¹⁷といわれる。従って、制度的には県が独自に開発計画を立てることになっているが、その計画を実行に移す段階では予算制約を受けていると考えられる。

表 3-1 州別 地方交付金 (経常予算) と地方政府独自開発予算

州別予算状況 (単位: 100万シリング)

州	中央政府から県へのセクター別 予算配分(1)														地方政府独自開発予算(2)	
	教育		保健		公共事業		水		Administration		普及サービス		合計	%	Local Grant Project	%
	PE	OC	PE	OC	PE	OC	PE	OC	PE	Ration	PE	OC				
ARUSHA	5,185.7	1,935.1	1,064.3	665.0	61.5	43.9	73.4	58.0	399.5	6.0	428.6	73.3	9,994	3.8%	175.0	3.7%
COAST	4,108.4	1,142.3	1,533.0	852.3	78.5	77.5	105.6	366.1	490.3	-	565.1	142.9	9,462	3.6%	224.0	4.8%
DODOMA	6,889.2	1,395.4	1,468.7	612.0	75.9	54.1	156.9	312.6	455.1	6.3	420.4	179.4	12,026	4.6%	241.5	5.2%
IRINGA	7,796.3	1,588.5	1,586.7	612.0	75.9	54.1	156.9	312.6	455.1	6.3	420.4	179.4	13,224	5.0%	240.5	5.1%
KIGOMA	5,120.3	1,156.7	1,093.7	501.7	78.8	61.3	64.6	117.1	402.4	3.0	189.0	73.5	8,862	3.4%	155.0	3.3%
KILIMANJARO	10,544.6	1,871.7	2,198.8	747.9	117.6	112.1	181.9	224.9	898.6	9.4	466.8	55.6	17,430	6.6%	300.2	6.4%
LINDI	3,354.0	925.5	1,104.0	580.4	95.6	74.5	117.0	318.1	675.5	2.7	-	167.1	7,414	2.8%	185.2	3.9%
MARA	6,898.3	1,422.6	1,086.5	507.6	98.5	59.3	96.3	416.6	518.5	2.1	341.3	63.1	11,511	4.4%	202.5	4.3%
MBEYA	9,779.0	2,026.8	17,523.0	887.9	168.6	56.0	110.0	152.0	702.1	7.0	532.7	117.4	32,063	12.2%	392.0	7.7%
MOROGORO	7,653.8	1,447.5	1,608.1	608.8	144.8	101.5	117.0	229.8	854.9	6.8	405.1	77.3	13,255	5.0%	170.0	3.6%
MTWARA	4,929.0	1,164.0	975.9	481.2	51.0	19.0	59.9	269.6	319.9	1.5	176.2	105.3	8,553	3.3%	360.0	7.7%
MWANZA	10,084.9	2,124.5	2,366.4	741.0	80.3	36.6	145.5	177.8	858.9	7.4	418.9	93.2	17,135	6.5%	256.6	5.5%
RUYUMA	5,900.6	1,205.3	1,143.2	541.6	74.9	51.1	87.6	137.0	393.3	2.2	260.3	114.7	9,912	3.8%	200.0	4.3%
SHINYANGA	8,269.4	2,201.4	1,567.5	874.8	103.8	111.5	90.9	175.4	1,070.4	6.1	-	124.2	14,595	5.6%	241.0	5.1%
SINGIDA	4,511.8	1,133.8	987.2	484.3	75.2	102.3	72.8	157.3	313.4	-	270.9	103.3	8,212	3.1%	117.6	2.5%
TABORA	5,254.2	1,538.0	1,160.9	765.2	71.0	128.9	72.4	187.6	706.4	5.8	-	118.5	10,010	3.8%	275.2	5.9%
TANGA	7,658.3	1,847.4	1,973.4	690.3	132.0	39.1	179.5	220.6	1,232.7	6.2	-	53.4	14,033	5.3%	285.0	6.1%
KAGERA	7,894.7	2,103.6	975.8	591.9	55.0	58.9	97.5	192.0	696.0	-	2.4	153.3	12,821	4.9%	190.0	4.1%
DAR-ES-SALAAM	8,009.5	2,007.3	2,440.6	643.8	130.6	167.2	82.7	295.7	825.3	1,557.1	326.4	28.0	16,514	6.3%	83.4	1.8%
RUKWA	3,887.4	922.5	1,146.5	568.1	121.6	62.7	72.1	150.8	549.2	2.7	-	48.3	7,532	2.9%	219.2	4.7%
MANYARA	3,555.7	1,817.2	839.2	589.9	66.1	54.5	91.3	136.2	401.0	-	331.8	97.1	7,980	3.0%	175.0	3.7%
合計	137,285.1	32,957.1	45,843.4	13,547.7	1,959.1	1,526.1	2,231.8	4,607.8	13,218.5	1,638.6	5,556.3	2,168.3	262,539.8	100.0%	4,688.9	100.0%
(%)	52.3%	12.6%	17.5%	5.2%	0.7%	0.6%	0.9%	1.8%	5.0%	0.6%	2.1%	0.8%	100.0%			

出所: 財務省

(1) Estimates of Public Expenditure Supply Votes (Regional). Details on Urban and District Councils Grants and Subventions for the year from 1st July, 2002 to 30th June 2003 as submitted to the National Assembly
 (2) KITABU CHA NNE Makadirio ya Fedha za Serikali Mipango ya Maendeleo ya Halalashauri za Wilaya na Miji, Kwa mwaka unaoanzia tarehe 1 Julai 2002 na kuishia tarehe 30 Juni, 2003

注: PE=Personal Emoluments (給与)

OC=Other Charges (備品・サービス購入費)

¹⁶ タンザニア大蔵省で把握している分であり、政府の開発予算の開発費を通さないオフ・バジェット支援額は含まれていない。ここでは便宜上、州別に集計した結果を提示しているが、実際には県単位で予算は配分され、資金も州を通さず「県」の口座に直接、振り込まれている。従って、人件費も「県別」に振り込まれている。

¹⁷ LGA の主要財源は開発税、資産税、農産物課税(cess)、事業税、市場取引税などであり、課税基盤がもともと狭い上、徴税方法にも問題があり、予測と実際の徴税額には大きな開きがある。

上述したように、低い地方税収は LGA の中央政府からの自立を妨げ、ひいては農村部における地方政府独自の開発活動をも妨げる大きな要因となっている。その理由として、次のことが挙げられる。

- 主要産業は農業でありもともと課税基盤が狭く脆弱な上、納税者登録が十分に行われていないという制度上の問題がある。
- 郡や村の徴税者（VEO、WEO）が徴税額を記録し、安全に徴収・保管することが難しい。また、徴税者の給与〔郡職員は国庫、村職員は村負担〕が支払われず実質的にレイオフされ、十分な数の徴税者数を確保できないこともある。
- 村の中から選ばれることが多い徴税者は、伝統的な村のネットワークに組み込まれており、それが公平な徴税を妨げる要因にもなっている。例えば、コースト州のキバハ県では、地元の政治家や権威とのつながりが強くない移民からの納税率が高かった。この背景には地元の政治家や権威とのしがらみの少ない移民に対しての方が、もともとそこに住んでいた人に対するよりも徴税しやすいという心理的な要因が働いていると推測される¹⁸。
- 納めた税金が農村部の開発のために用いられず、政治献金、議員への日当(per diem)など、政治目的に使用される場合がある。また、行政職員や議員の着服なども生じており、税金の用途について人々は深い不信感を持っていることも、低い納税率につながっている。脅しや暴力による納税拒否も見られる。
- 本来、納税義務について住民に説明すべき立場にある議員や郡・村の職員の理解も十分ではない。また、議員の中には土地や資産をたくさん保有し、課税強化をいやがる者もいる¹⁹。

2) 人事面

県以下の職員の給与の負担については県によって異なるようである。BOX 2 にも示したように、アルーシャ州アルメル(Arumeru)県の場合、県は県知事と財務課職員の給与の 50%を負担し、それ以外は LGRP 以降、サービスの供給責任が県以下に移された5つのセクター（保健、教育、農業、水、インフラ）の職員の給与、ならびに単純作業員を除くすべての県職員の給与が中央政府からの交付金により支払われている。実質的に中央政府（省庁）の意向が影響する中、県の独自性がある程度、確保しようとする意向が読み取れる。

農業普及員に関して見ると、国全体では 1994 年以降、削減傾向にあるが、そこでも県による対応の差異が見られる。表 3-2 は 45 県（全国では 114 県）の農業普及員の数と、農業普及員 1 人あたり受け持ち農家戸数の一覧である。公務委員会(Civil Service Commission)は農業 3 省と協議し、農業普及員一人当たりが受け持つ最適農家戸数を 550~600 戸との指針を出しているが、その基準を満たしている県はこのサンプル 45 県の中の 17 県（38%）である。その一方、基準の倍以上（農業普及員一人当たり 1,100~1,200 戸超）を一人の農業普及員が受け持つ県も 8 県（18%）ある。対応の差異の 1 つの要因として県の方針があると考えられる。例えば、タボラ州のいくつかの県の農業普及課でヒアリングした時²⁰、県毎に普及員の配置数にばらつきがある理由は、各県の県議会の決定の差であるとの返答であった。その意味では国全体として農業普及員が減少傾向にある中でも、ある程度は県（県議会）の裁量が生かされる余地が残っている面もあるようである。

¹⁸ キバハ県の事例は Fjeldstad O.H, J.Semboja, “Why people pay taxes. The case of the development levy in Tanzania”, Bergen Chr. Michelsen Institute, Working Paper 5, 1998 (Odd-Helge Fjeldstad, “Tazation, coercion and donors: local government tax enforcement in Tanzania”, The Journal of African Studies, 39.2 (2001), p.p. 289-306)からの引用。

¹⁹ Odd-Helge Fjeldstad, “Tazation, coercion and donors: local government tax enforcement in Tanzania”, The Journal of African Studies, 39.2 (2001), p.p. 289-306

²⁰ 2001 年 12 月。

表3-2 サンプル45県における農業普及員とその担当する農家戸数

県名	郡数	村数	農業普及員		農業普及員計	総戸数	内 農家戸数	普及員1人あ たり農家戸 数
			男性	女性				
Iringa	32	186	114	26	140	91,014	82,616	590
Tandahimba			21	2	23	36,626	34,795	1,513
Bagamoyo	16	84	76	23	99	46,084	20,077	203
Serengeti	18	74	46	4	50	27,132	20,949	419
Maswa	18	78	53	5	58	46,387	44,068	759
Mpwapwa	18	73	58		58	47,185	37,018	638
Kilwa	20	95	30	2	32	93,903	48,650	1,520
Ulanga	24	65	52	4	56	31,000	30,000	536
Shinyanga	36	210	98		98	133,470	112,074	1,144
Monduli	20	74	53		53	33,543	31,282	590
Hai	18		118		118	45,000	43,000	364
Kisarawe	15	78	38		38	25,000	10,742	657
Bukombe	14	127	36	1	37	31,750	35,060	948
Biharamulo	22	117	30	2	32	47,650	36,936	1,154
Karatu	13	45	34	6	40	32,550	32,093	803
Ukerewe	24	74	37	2	39	37,800	36,000	923
Muheza	35	174	85	24	109	72,657	68,601	629
Tanga			89		89	43,380	16,000	487
Bukoba	41	166	104		104	75,752	75,000	721
Kiteto	15	48	29		29	25,955	24,500	844
Magu	27	125	64		64	48,016	44,451	695
S' anga	29	164	60		60	65,979	62,680	1,045
Ilala	22	9	34	46	80	190,000	116,505	1,456
Kondoa	35	172	83		83	81,469	72,870	878
Singida	28	146	90		90	64,167	57,750	641
Iramba	32	186	133		133	100,115	82,616	621
Hanang	21	53	49		49	25,870	18,109	369
Dodoma (U)	30	42	88		88	35,150	29,411	334
Kasulu	25	71	52		52	64,792	62,338	1,199
Songea	26	128	100		100	59,196	55,579	556
Geita	33	174	41	1	42	92,000	68,000	1,619
Sengerema	25	122	64	12	76	42,732	39,595	521
Mufindi	28	131	56	16	72	61,466	56,220	781
Mbozi	26	170	83	21	104	59,674	55,620	534
Rungwe	30	156	63		63	71,527	69,000	1,095
Kahama	34	205	108		108		61,500	569
Kibondo	20	68	38		38	33,405	29,218	760
Muleba	31	134	46		46	56,259	45,007	978
Manyoni	21	75	47	3	50	34,423	29,313	586
Masasi	34	214	62		62	96,673	82,400	1,329
Makete	17	98	30	4	34	32,000	24,236	712
Kilosa	37	161	70	19	89	73,000	53,000	596
Dodoma (R)	51	128	70	8	78	96,360	86,100	1,104
Morogoro (R)	42	235	112	43	155	81,893	79,793	515
Mbeya (R)	17	126	76	26	102	38,658	32,652	320

出所 : Ministry of Agriculture and Food Security National Agricultural Extension Programme (NAEP)

Box 2 アルーシャ州アルメル県の事例（県庁には 11 課あり、2200 人を雇用）

（1）財務課（予算）

アルメル県では税収が十分に集まらない。県の主要歳入源は、開発税（一人 2000 シリングから 5000 シリングに値上げ）、農産物課税（cess）、事業税、酒取引税、手数料や罰金（畜産物市場税）、県庁の保有資産からの収入である。しかし、実際の歳入は十分に回収できていない。その理由には次のようなものが挙げられている。

- 納税者登録の不備
- 税金徴収者〔郡、村落レベルで雇用〕も事務所を構えておらず、納税記録を保管する場所も十分なばかりではなく、納税者データすらアップデートできない。
- 地元選出議員の多くは十分な教育を受けておらず、その責任もあいまいである、そのため、選挙民に不人気な納税義務について説くこともない。県庁は政治家からの圧力もあり、納税滞納者への対抗ができない。
- 徴税者による徴税金の持ち逃げ。

現在、県では税収増加のため、次のようなことを試みている。

- 村の最小単位である Kitongoji（10 セルグループ）のリーダー、村や郡のキーパーソン（開発委員会メンバー）に対する研修実施（研修前までは、脱税行為を補助する行為も見られた）
- 県庁は、集めた税収の 20% は村の開発予算に用いると約束、村政府に徴税業務を委託。
- 60% 未満の徴収率の村は開発予算交付を延期。

（2）人事課

LGRP では、行政面においても県職員を中央省庁から切り離そうとしているが、上述した 5 セクターに従事する職員の給与は中央政府負担、換言すれば、それぞれ関係する省庁の息がかかったままである。アルメル県では現在、県知事と財務課職員の給与の半分は県が支払い、残りは中央政府が支払っているが、それ以外のすべての職員（単純作業員を除く）の給与は中央政府が支払っている。予算策定に関して、県が独自性を保とうとしていることは伺えるが、具体的な開発プロジェクトに直結する個々のセクターは依然として中央省庁の支配下にあるといえよう²¹。また、LGRP の要である県議会議長の人材育成・教育についても、中央政府の LGSC (Local Government Service Commission) が担当し、県議会はほとんど要望を伝える

²¹ 筆者が 2001 年 12 月に Kigoma 州政府の農業普及局長にヒアリングした際にも、「地方分権により、それまでは〔中央の〕農業省にさえ報告すればよかったのが、今では地方分権化庁と両方に報告しなくてはいけなくなったのが煩雑。実際には農業省への報告を中心的に行なっている」との返事があった。各「県」からあがる報告をまとめる「州」の職員が、自分の所属先であった中央省庁との連携の強さを述べていることから、現場ではまだまだ従来の省庁別の縦割りのつながりが生きていられる。

機会がない。議長のトレーニング費用は中央政府が負担するが、当人の不在期間中の人員配置等の穴埋めはない。

県職員は十分な給与を払われていないので、エクストラで仕事を要求されると手当（allowance）を要求することが多い。また、LGRP の要となる役職者の給与を見ると、議員手当では月額 30,000 シリング（議会出席費＋交通費）、各委員会議長は同 20,000 シリング、県議会議長（district chairman）は 30,000 シリング＋職責給 80,000 シリング／月）である。

（3）農業・畜産・協同組合課

職員は 1994 年以降、削減され、給与も実質的に削減されている²²。県農業普及課は、普及員が村で行なう普及サービスの監督責任を有する。具体的には、土壌保全、伝統的な灌漑プログラム、SG2000 活動と伝統的灌漑、家畜衛生等、個々のプロジェクト単位に付随する活動の監督を行なっている。輸送手段や通信手段の不足、データの未集積、使われている技術が現状にあわないなどの問題を抱えている。

（4）教育課

初等教育に関しては、検査官 1 名がシラバスに沿った教え方がされているかの査察を行なっている。また、成人教育についても、初等教育を行なった後に行なっており、そのための教室のマネージメントを同課が行なっている。さらに文化スポーツ活動も担当する。40 万人強の人口に対して、小学校は 148 校、就学率は 67% である。教師住宅の建設も遅れ、学校のある場所に居住している教師は全体の 1/3 にとどまる。机、教材などの資機材、ならびに資質のある教師の確保が困難である。

（5）保健課

予防・治療活動がメインである。医療施設は地方政府の規制に基づいて設置することになっており、セクター開発戦略がすでに策定され、県レベルでの保健開発計画策定が進んでいる保健セクターならではの特徴といえよう。保健課長は公立、私立の両方の保健施設の管理、兼アドバイザー業務を行ない、公立、私立ともに同水準の医療施設確保を目指している。各施設は提示報告を県庁の保健課に対して提出する義務がある。患者による医療費の一部負担も導入されており、一回あたり 100~200 シリング（参考：年間開発税一人当たり 5000 シリング）を徴収している。村落にある医療ポスト（dispensaries）でも一部負担制度が導入される予定であり、県庁がそのガイドラインをつくることになっている。薬価についても議論が進んでおり、薬価だけ有料化する案と、治療と薬価と一律に負担する案について、県庁の関係委員会で議論する予定である。

²² 1976 年の US\$270→1998 年の US\$120 と給与が下がったという農業普及課長の答がアルメル県に関する調査レポートには記載されている。

3-2-5 ドナーによる様々なLGA との関わり方

これまで見てきたように、タンザニアにおいて LGA が中心となって開発計画の策定～実施を行っていく上での課題は多い。ドナーの LGRP に対する統一見解もなく、ドナー毎によいと考える様々なアプローチをあちこちの県で試みている状況である。ここではそれらの中から、2002 年 12 月に実施した現地調査におけるムワンザ州、イリンガ州でみた UNCDF/UNDP、世界銀行、DANIDA の事例、他援助国へのヒアリング等に基づいて、異なる LGRP 支援のアプローチを紹介する。

基本的にどのドナーもタンザニア政府の進める LGRP、即ち、LGA と住民組織の強化を支援する方向である。そのため、特に資金の流れを明確にし、人々の行政に対する不信感を取り除くべく、ドナーは様々な方法で「透明性」「説明責任」の確保できるシステムの構築を支援している。そのアプローチの仕方は千差万別である。

地方分権前からアルーシャ州のパバティ(Babati) 県で既存の行政システムとともに土地管理プロジェクト (Land Management Project) を実施してきたスウェーデン(SIDA)は、ドナーの中でもっともタンザニア政府の方法に忠実な対応をとっている。援助資金全額を政府予算に入れるオン・バジェット支援を行い、そこから必要な支出を行なっている²³。オン・バジェット方式では、予算が各レベルの政府機関で処理されるのに時間がかかり、資金が対象地域に届くまでに時間がかかるという問題も生じており、他ドナーからもスウェーデンのとしている方法についてクレームが出ているとのことであった。現在、SIDA 援助資金の使途のモニタリング方法をタンザニア政府と開発中である。

世界銀行は Tanzania Social Action Fund(TASAF)を通じて、参加型村落開発計画の策定～実施を支援している。そこでは、村落のプロジェクト毎に委員会や農民グループという形で、既存行政・政府とパラレルの別組織をつくり、それらの組織名義の口座に資金を直接、振り込み実施している。その背景には既存の行政システムを通すと、村落の決定した内容であっても、資金の出し入れのたびに県の承認を得る必要があり、その決定が滞り資金がタイムリーに村に供給されない、あるいは、県の口座に入った資金が県レベルの研修等に使われ、実際に村落まで全額が届かない、という過去の苦い経験を避ける目的があった。世界銀行はタンザニア政府の進める LGA を中心とした開発という方針に異論はないが、実務的にはそれを待っていると 20 年はかかるので、そのスピードを早め、村の人々が県に対峙できるほど力をつける、いわば下からの動きを支援することで、LGA を中心とした改革を推進する意向を持つ²⁴。

UNDP/UNCDF は既述のように既存の行政とともに活動し、行政とパラレルな組織をつくらない方針である。地方自治庁をカウンターパートに、農村道路の住民参加型メンテナンス事業ならびに、Local Development Fund (地方開発基金) を使って、県以下の行政組織の人材育成と、村落住民のキャパシティー・ビルディングを行い、LGA 強化を支援している。援助資金は県庁の口座に入れ、州、県職員を直接的なカウンターパートにプロジェクトを実施している。

DANIDA は長年、行政を相手に実施してきたがその効果があまり上がらないので、今後は農民に対する直接支援を中心にする(援助資金の 2 割を行政、8 割を住民組織)という方針をもって望む意向である²⁵。現在、準備中の ASPS II では、政府と住民への協力の 2 本立てで行うが、特に住民グループ形成に力を入れる意向である。

²³ 大蔵省はドナーの援助金額のすべてを把握しているわけではなく、ドナーや NGO の中には好きな地域で勝手にプロジェクトを始め、大蔵省への報告すらない場合もある。そのようなケースはタンザニア政府が限られた援助資金を有効に活用することを妨げるため、大蔵省としてはすべてのドナー、NGO に報告を要請しているがなかなか守られない、とのことであった(2002 年 12 月 16 日 大蔵省におけるヒアリング結果)

²⁴ 2002 年 12 月 17 日、世界銀行タンザニア事務所 Sr. Specialist, Dr. Malangalila 談。

²⁵ 2002 年 12 月 17 日 DANIDA, Flemming 氏談。

DANIDA の基本的な考え方は、農業はもともと個人の生産活動であり、本来、民間が従事すべきことである。政府はそのために必要な環境整備（法整備、税制、土地制度、信用秩序など）を中心に担うべきであり、住民組織形成を含む農業への支援に関して、政府の関与はミニマムに押さえるべきであるとする。

3-2-6 今後の農村開発における行政の課題

タンザニアでは、地方開発において LGA が独立して地元のニーズに即したサービスを立案、提供することが目標とされ、そのための制度を現在、構築しつつある。しかし、まだまだ端緒についたばかりであり、今後、実施していくにあたっての課題も多い。LGA が農村の開発計画を立案～実施していく上での課題について、ここでは大きく5つに整理した。

(1) 予算使途について、いかに人々の信任を得るか

地方政府が中央政府から自立し、主体的に開発計画の立案～実施に取り組むためには、自前の財源を持つことがまず大前提である。しかし、多くの県ではこれは大変、困難である。まず、人々が貧しく、収益性のある産業も少ない農村部では課税基盤も脆弱であり、税収が十分でない。また、徴税機関である県庁の歳入管理も脆弱であり、職員への給与支払いやプロジェクト活動に対する支払いも十分に行えないことが多い。その結果、行政職員のモラルも低下し、納税者に対して十分なサービスを提供できなくなり、不信感を抱いた納税者の納税意欲をそぐことになる。そして、ただでさえ脆弱な租税基盤がますます脆弱になるという悪循環を生じている。

このような状況において、各種の徴税強化措置²⁶を打ち出している LGA も多い。しかし、多くの県ではインフラ整備状況が悪く徴税費用の方が徴税額を上回る、あるいは県や村の予算不足から、徴税業務のために雇用する職員数も限られていること等により、十分に徴税できないなどの問題を抱えている。さらに、行政サービスを受ける際の受益者負担制度を導入しようとしても、長年、政府から無料でサービスを与えられることが当たり前というメンタリティーを多くの人々が持っているところに、いきなり政府のサービスに対する対価を支払えといっても、簡単には考え方を変更できない、などの問題もある²⁷。

一方、中央政府からの交付金もそのほとんどを行政職員の給与を中心とした経常予算に回さざるをえず、開発予算は平均して交付額の 2 割程度と限られている。県予算が一般の人々の目に見えやすい「開発予算」に用いられにくいことも、住民の税金の使途に対する「不信感」をいだかせの一因となっている。政府は集めた税収は住民のために使うという信任を住民から得ることが不可欠であり、大蔵省は 2002 年 12 月から「透明性の確保」を目的に、四半期に一回、新聞などのメディアを通じて県別・セクター別の予算分配状況を公開している。

(2) 情報伝達が十分でないこと

中央と地方をつなぐ情報伝達手段が十分に整備されておらず、地方分権を中心的に担うべき県以下の行政職員の

²⁶ LGRP は徴税見積もり（予算策定）、ならびに徴税方法改善に乗り出した。そこでは、中央政府と地方政府間のデマケの見直しも行われている。1999 年には土地使用料（レント）と、ハンティングフィーは徴税した LGA に行くべきであるとの決定がなされた。サービス税、医療登録税なども地方政府の新しい課税対象となった。また、徴税業務を民間に委託する試みが、一部の県（イリンガ州 Iringa Rural 県）では開始されようとしている段階である。さらに、農業における徴税権：畜産、地場消費の主要食糧作物（メイズ、キャッサバ、ミレット等）は地方政府が徴税権を有する。コムギ、コメ、メイズなど交換可能なもの、輸出品の一部は中央政府が徴税権を有する。cess は販売価格の 10%にも達し、生産意欲を阻害している。

²⁷ 上記 Arumeru 県の事例からもわかるように、保健など一部セクターではすでに受益者による診療費の一部負担制度が導入されている。

間でも、LGRP についてあまり知られていない²⁸。ここでは、県以下の行政職員からみて、権限がどこまで委譲されたかが見えにくい状況である。州政府や県庁には e-mail はおろかファックス、電話の整備も十分でない状況において、中央政府が策定した政策をタイムリーに伝達することは、物理的にも難しい。しかし、タンザニアにおいて県を中心とした開発を推し進めていくためには、その意味を、まずは政府職員の間で十分に理解し、その上で地域の住民に知らせていくことが肝要である。

(3) 時代のニーズにあった専門性・資質を持つ行政職員の不足

県レベルで開発計画の策定～実施を担う人材の問題もしばしば指摘されるが、県以下の行政職員の専門分野と、人々から必要とされる分野とのミスマッチがある。県庁の中には過剰人員を抱える部署がある一方、エンジニアリングなど住民の需要が高いにもかかわらず十分な職員を手当てできず、ニーズに十分に答えられないケースも報告されている。また、計画立案、財務、法律分野の職員などの専門知識が十分でないとの指摘もある。さらに、農村の住民の声を反映させた開発計画を策定、実施していく過程で、農村の人々と LGA との連携はますます重要になっているが、その連携を担う人材の、質的あるいは量的な不足も問題となっている。

現在タンザニアでは、異なる省庁に属する普及員（農業、保健、教育、コミュニティー開発等）が、地元で活動する NGO などと組んで、住民が開発計画を策定することを側面から支援する役割を担うことが期待されている。ここでは従来のように自らの専門分野や、県庁や中央の担当省庁等からの指示を一方向的に住民に伝えるのみならず、住民が開発計画を策定する段階で専門的な助言を適宜行いながら、住民の声をより正確に上部の行政機関に伝える役割が期待されている。3-3-1、ならびに 3-3-2 節にまとめた、国際協力事業団「コースト州貧困農家小規模園芸開発計画調査」における普及員へのヒアリング結果が示すように、普及員に期待される役割が変わりつつある一方、従来の「農業技術指導」の枠から一歩で、「人々の声を上部機関に伝え、その声を計画へ反映させる」という役割を理解している者は少ない。長年、「農民に技術を教える」立場であった普及員がそのメンタリティーを変えるには時間もかかる。さらに、研修機会がほとんどない普及員は、市場経済化への対応等、新しい知識や情報を農民に伝えられないといった問題も生じている²⁹。JICA「コースト州貧困農家小規模園芸開発計画調査」でも、市場での販売を主たる目的とする野菜や果樹栽培の技術指導を受けた後、市場に関する知識を普及員から得ることが難しいとの指摘がなされていた。

基本的に「地方分権」が進む中で、地方行政の役割は「その地域にある資源をきちんと把握し、それらをできる限り有効に活用しながら開発を進める」ことにある。そのためにはすべてのサービスを自前で供給する必要はなく、すでに民間にその分野の専門家や企業等が育っていれば、積極的にそれらを活用していくような行政職員の能力も、今後、一層求められるようになるだろう。

²⁸ Nylehn et al., Some Aspects of Local Government Organisations in Tanzania: Presentation and Discussion of Findings from Five Councils, Research Report no.29, Agder University College-Institute of Development Management collaboration, Agder University College, 2001 によると、LGRP 開始後ですら、インタビューをした多くの LGA スタッフから「LGRP はもう始まっているのか」といった質問が出たとのことである (Jonathan baker, Hege Wallevik, James Obma, Nazar Sola, "The Local Government Reform Process in Tanzania: Towards a greater interdependency between local government and civil society at the local level?", Research and Development Report n, June 2002, Agderforskning Serviceboks, p.19 からの引用)。

²⁹ 農業部門の国家開発戦略である Agriculture Sector Development Strategy (ASDS) では、貯蓄信用組合(SACCOs)をフォーマル／インフォーマルな金融機関と農民との仲介機関として育成する戦略が謳われているが、そのために農民活動をサポートすることが期待されている cooperative officers の持つ知識は、民間金融機関のそれと比べても十分でなく、結果として農民に対して十分な指導ができないケースも見られた (国際協力事業団「タンザニア国農業地方開発セクタープログラム策定支援調査：農業背景調査」におけるヒアリング結果 (2001 年 11 月～12 月) に基づく。詳細は同報告書の "Rural Finance in Tanzania in the Context of the Agricultural Sector Development Programme (ASDP)" を参照)。

(4) LGAの制度的な課題

1) 地方自治庁と中央省庁との確執

LGRP は LGA を取り巻く既得権益に阻まれて、スムーズな進展がなかなか難しい。その1つに地方分権を推進する地方自治庁と各省庁との確執がある。ムカパ大統領は改革の推進派であり、その意に沿って大統領府直轄の地方自治庁は積極的に地方分権を進めている。しかし、実質的な権限を失い、政策アドバイスを与える等へと役割が縮小される中央省庁の反対は依然として強い。

2) 県庁と県議会の確執

地方では行政職員と議員の確執も顕在化している。例えばスマエ (Sumaye) 首相は Association of Local Authorities of Tanzania (ALAT) の会合で、「郡選出議員と行政職員の確執」を批判し、「郡選出議員はその職域と職責を理解せず、県知事の職務範囲を侵害する場合もある」「県知事は統治法、主義、規制に関係なく業務を推進している」と双方を批判している³⁰。一般的に行政職員の学歴の方が議員のそれよりも上であることが多く、行政職員も議員を「字が読めない、無知、情報不足」などと見下す傾向があるという。さらに議員の中にはその役割と果たすべき機能を十分に理解せず、県職員に対して命令ばかりする者もあるとの指摘もある³¹。もちろん、すべての議員や行政職員がこの範疇に含まれるわけではないが、LPRG の進捗過程で、上述したような問題が各地で噴出していることは現実である。そのため、汚職議員の再選禁止、行政による議会への必要以上の介入阻止等、利権の追及や腐敗を一定の限度内に制御する効果を持つ「チェック・アンド・バランス」の仕組みをつくることが求められている。同時に、改正された地方政府法 (Local Government Laws, 2000) で初めて明確に定められた、県議、県職員の行動 (behaviour and attitudes plus activities) を律する規範 (code of conduct) を守る仕組みを如何につくるかも大きな課題となっている。

3) 州と県、県と郡・村との連携の弱さ

理論的には中央政府と比べれば、LGA は農村住民との距離が近いと見られ、その意向を的確に把握しやすく、より属地的なサービスの提供を行える可能性を持つ。しかし、現実には密接な連携を阻害する多くの問題がある。

LGA と州間の連携も十分とはいえない。現在、タンザニアでは州の役割を小さくし、県が中心となる体制を構築しつつある。予算も中央政府から県の口座に直接、配付されている。州の機能が縮小され、州の存在価値が薄れつつあるものの、州政府は大統領任命の州知事を有し、中央政府と県を結ぶ重要な役割を占めている。本来、州という広域で策定される必要がある事項 (道路、環境整備等) は州が複数の県を調整し、同時に複数のドナーの援助資金、中央政府からの交付金等、限られた資金を有効活用するための調整を行なうことが重要である。しかし、現実には、州政府の少ない人員と予算では対応しきれていない。

その一方、地方自治庁の推進する「草の根からの村落開発計画」の策定にあたって、県と郡・村とのリンクがますます重要になりつつある。しかし、現実には、そのリンクは弱く様々な問題を生じている。まず、物理的に県と村とのインフラ整備状況が悪いことから、県職員が頻繁に村を回ることができず、例えば計画策定などにおいて適切なアドバイスができない。また、通信事情もよいとは言えず、県の決定を速やかに村に伝えることも難しい。これらが、学校建設、あるいは診療所 (health post/dispensary) といった村落開発プロジェクトの円滑な実行を

³⁰ Jonathan baker, Hege Wallevik, James Obma, Nazari Sola, "The Local Government Reform Process in Tanzania: Towards a greater interdependency between local government and civil society at the local level?", Research and Development Report n. June 2002, Agderforskning Serviceboks, p.26.

³¹ 以上、前掲書

妨げる要因の1つとなっている³²。このような状況において、現場の声を県レベルの開発プログラムやプロジェクトに適宜、反映していくことは非常に困難である。

(5) 時間をかけた開発計画の策定～実施の必要性

地方自治庁が村にいる様々な関係者を巻き込んで草の根から開発計画を策定、実施することを目指す背景には、地方分権は「行政」だけのものではなく、広く農村の人々も巻き込まないと進まないという認識が強くある。しかし、長年、政府から与えられることに慣れ、政府に対してものを申すことなど考えたこともなかった人々に、さあ、今日から自分たちで考え、決めて実行しなさいといってもすぐにはできるものではない。現状は、県の職員の間でも PRA、O&OD、受益者による一部負担、といった人々の「参加」を促す、あるいは「当事者意識を強化するための各種ツール」＝「参加型」ととらえられているきらいがある。そのような中で、人々が農村にある資源を有効に活用して生計を維持していくために、自らの意志で活動に取り組むことは容易ではない。

まずは「必要と感ぜられる」ニーズではなく、「本当に必要なニーズ」を認識し、それを実現するため身の丈にあった計画を策定し、実施していくことが重要であるが、そのためには長い時間がかかる。O&OD の研修を受けた地方自治庁 職員（コミュニティー開発オフィサー）が村落に 40～50 日間、滞在すれば即、できるというものでもなく、村にある伝統的な制度など既存の組織や制度への十分な配慮が不可欠である。

そのことは JICA がソコイネ大学で実施している技術協力プロジェクトの事例³³からも読みとることができる。例えば、プロジェクトの対象地区ムビンガ県の一村落で実施しているハイドロミル（水力製粉機）の建設・運営を通しての「参加型開発」の試みでは、当初から、住民、村の行政関係者（VEO、元村落普及員、村長）、NGO、県庁職員等、様々な関係者が関与しており、諸アクターが交渉を重ねていく過程で、地域住民グループ“kamati ya sengu”が組織された。マテンゴ社会にはセング（Sengu）と呼ばれる慣習があり、集落に住む人々が食事を共にしながら話し合い、様々な問題の解決策について議論したという。このセングという名を冠した kamati ya sengu が中心になり、セングという精神を現代的に展開し、ハイドロミル建設に活かしていったことが活動が盛り上がる1つのきっかけとなったという。このことから住民が主体的に関与して開発計画を策定するためには、農村の人々の暮らしを支える既存の組織や制度を理解・配慮し、時間をかけて取り組むことが重要であることがわかる。

また、JICA の「コースト州貧困農家小規模園芸開発計画調査」においても、PRA、PCM などの参加型手法を用いて、農民の意見・ニーズを汲み上げて事業計画を策定したが、現地調査での聞き取り結果から判断すると、そこで出された農民のニーズが、本当に農民が必要としているニーズなのか、それとも「ダメでもいいからとりあえず言ってみようか」というニーズであったのかの判別は困難であった。行政の指導に従うことに慣れている住民に対して、PRA や RRA の「ファシリテーター」として訪れた普及員等の行政職員が、限られた期間内で「自分達のニーズを述べよ」と住民に聞いかけても、述べることは難しいかもしれない。

如何に村の人々の声を計画に反映させるか。タンザニアの LGA を念頭において考えると、行政を巻き込む手法もあれば、議員を巻き込む場合もあるだろう。そこで、問題となるのは県職員あるいは議員の意見と、選挙民である住民の意見が食い違う場合である。下から積み上げて開発計画が策定されることになっているが、実際は県

³² 例えば、2002年12月に調査団が訪問したムワンザ州の UNCDF/UNDP プロジェクトサイトの1つ、Kwimba 県のある村では、調査団との意見交換の後、県知事代理に対して、予定されていた小学校の屋根の資材が届かない、というクレームが集まった村人から寄せられた。県職員も交通手段が不足していることから、頻りに各村を訪問し人々の意見を聞くことはできず、今回のようなプロジェクトで同行する機会を利用してまわる程度、とのことであった。

³³ 2002年12月14日、SCSRD の角田学氏、荒木美奈子氏へのヒアリングに基づく。

職員あるいは議員からのアイデアであるケースもある。また、逆に、上述したように「人々のニーズとして挙げられた」ことが、専門的な見地からは適当でない場合もあるかもしれない³⁴。

さらに、「参加する」住民、あるいは住民組織についての配慮も必要である。PRA 等では時間が限られていることもあり、農村部にある NGO、教会関係者、民間企業等の目に見えやすいフォーマルな組織が参画する傾向がある。しかし、その一方でそれらの組織には、すべての住民が参加していない可能性があることにも留意が必要である。とくに農村部の女性の多くは、そのような組織よりはむしろ、伝統的な助け合い組織といった初めて村に入る外部者にとって見えにくい、あるいはわかりにくいシステムの中に暮らしている場合も多い。このようなとくに外部者にとって見えにくい部分への配慮は重要である。

これまで述べたように、タンザニアの行政制度は LGRP という改革を通じて制度的には整備されつつある。しかし、構築中の制度を動かすのは「人」であり、新しい制度が人々に受け入れられ、機能するようになるには時間もかかる。本調査では現況の一端をみることを目的に、JICA の「コースト州貧困農家小規模園芸開発計画調査」を対象に調査を行った。そこでは農村住民にとって警察とならんでもっとも身近な「行政」である「農業普及員」と農民の関係に焦点をあてた。その調査結果・考察を次節に示す。

³⁴例えば、水害に見舞われた地域で対策を検討した際、広域的な観点からダムを整備を提案した議員に対して、選挙民である住民は個人のポンプの改修を希望するなど、「視野の違い」による議員と選挙民の意識の差などの問題も、前掲書 Jonathan baker, Hege Wallevik, James Obama, Nazar Sola (2002) では報告されている。

3-3 「農村開発における行政」についてのタンザニアの事例研究

3-3-1 タンザニアの農村開発協力事例における行政（特に普及員）と住民との関係：タンザニアの農業普及サービスと住民

3-3-1-1 農村開発における行政の役割への着目と、住民にとって行政を代表する農業普及員

「アフリカ農村開発手法の作成」調査のフェーズ I（1999-2001 年度）では、降雨量を含む水資源を中心とした自然環境を基に、アフリカの農村に住む住民の生計（livelihoods）の手段を類型化し、そのような地域住民の多様な生計手段を理解したうえで適切な農村開発を計画する手法をガイドライン（計画編）としてとりまとめた。また、イギリスの DFID、UNDP、FAO 等が活用している、対象村落の現状を「5 つの資本」（自然資本、社会資本、人的資本、物的資本、金融資本）の観点から分析・把握する手法についてもあわせて紹介した。「アフリカ農村開発手法の作成」のフェーズ II（2002 年度）では、フェーズ I に引き続いて、ガイドライン（実施編）を策定することを目的に、以下のようなアプローチで研究を進めている。

- ・ 地域社会（対象村落）の「内部資源」に着目するだけでなく、地域社会に影響を与えている「外部環境」としての政策や外部の組織・制度に着目する。特に、地域社会にとって最大の外部環境要因である「行政」に着目する。
- ・ 地域社会と「外部環境」のインタラクション（相互に影響を与えあう関係）に注目し、特に住民と行政の関係、そして農村開発における住民と行政の役割分担のあり方を検討する。
- ・ 地域社会と「外部環境」のインターフェース（接点）に注目し、特に住民と行政の接点としての「普及員」の活動・役割に焦点を当て、可能であれば、日本の戦後農村復興における生活改善普及員の活動・役割と比較する。

「アフリカ農村開発手法の作成」では、実証調査を伴う農村開発・農業開発分野の開発調査を事例として研究を進めてきたが、大きく言って以下の2つの課題が残されている。

(1) 村落レベルの農村開発にどうやって「持続性」をもたせるのか？→持続性を確保するためには、住民組織による「自立」的な運営が必要であるので、「自立」が実現するまでのプロセス、つまり住民組織のキャパシティ・ビルディングのプロセスを明らかにし、行政による住民組織の自立に向けての支援のあり方を研究していく必要がある。

(2) 村落レベルの農村開発の成果をどうやって「スケールアップ」するのか？→スケールアップには、以下の2方向のスケールアップがありうる。

- 1) より広い範囲・地域に普及する（横方向への波及）
- 2) 外部環境である政策、制度、組織に反映させる（上方向への波及）

この2方向へのスケールアップのメカニズムを解明し、スケールアップをサポートするシステムをどう構築するかを考えていく必要があり、特にスケールアップのために行政が果たすべき役割を検討する必要がある。また、スケールアップは実証調査の費用対効果を改善するために欠かせない効果であるが、実証調査や開発調査が終わった段階からスケールアップの方法を考えるのでは遅すぎるので、理想的には開発調査を開始するときからスケールアップのための戦略を想定して開発調査の内容をデザインしていく必要がある。このように「ス

ケールアップ」にかかわる問題は、それ自体でかなり大きなテーマであるので、来年度以降も継続して研究していく必要がある。

3-3-1-2 タンザニアにおける農業普及サービスの現状

タンザニアにおいて、1961年の独立以来、農業普及サービスがどのように実施されてきたかをおおまかにまとめたのが、表3-3である。世界銀行援助によるNational Agricultural Extension Project Phase 2（1996年ー2002年）が、近年のタンザニアの農業普及サービスを財政的かつ技術的に支えてきたといえるが、このプロジェクトがめざしていた普及サービスの「持続性」（普及サービスの担い手の多様化（表3-4参照）、普及サービス有料化の試み）や、農民のニーズによりよく応えるための「農民参加」型の普及アプローチの導入については、十分な成果が上がらないまま、タンザニアは1999年以降、急速に県（district）レベルへの地方分権を進めつつあり、普及サービスも中央の農業・食料保障省から県へと移管され、地方分権に伴う様々な問題（県知事・県議会議員の農業分野軽視による財源不足、県ごとのサービスの量・質面での格差の拡大、等）に直面している。現在のタンザニアの農業普及サービスが抱える主な問題点を簡潔に列挙すると、以下のようになる。

- ・ 農民による普及サービスのオーナーシップ意識（当事者意識）の低さ
- ・ 農民のニーズに十分にできていない普及サービス
- ・ 農民、普及員、研究者の連携・情報交換が弱い
- ・ 農業セクター以外のセクターとの連携が弱い
- ・ マクロ経済政策が必ずしも農業や農業普及サービスを支援するものとなっていない
- ・ 農業普及サービスと連携した農業資機材サポートがほとんどない
- ・ ドナー資金に頼りすぎている農業普及予算

このような問題を解決することをめざして、タンザニアの農業・食料保障省と地方自治庁は合同で2000年12月に *Agricultural Extension Reform in Tanzania: A Vision and Strategy Outline to Year 2010* という報告書を発表した。そこで提案されている農業普及サービス改革の戦略・方向性の概略は、以下の通りである。

- ・ 農業普及のターゲットを注意深く選定する（異なる自然環境に生きる農民の多様な生計手段とそれに応じた多様なニーズを理解する）
- ・ 農民の需要に応じたサービスを提供する（生産支援だけでなく、市場価格情報の提供やマーケティングの支援も）
- ・ 費用効率のよい農業普及サービスの提供（受益農民によるコスト・シェアリング、政府以外の農業普及サービス提供者の開拓、農民が経済的に採用可能な低い費用の農業技術の普及、等）
- ・ 農業普及に参加型手法を取り入れる
- ・ 普及員による「つなぐ」機能の強化（農民と農民をつないで技術交流を行う、農民と農業研究所をつなぐ、農民と役所をつなぐ、農業以外のセクターの普及員との連携、等）
- ・ ジェンダーに注意を払う（女性農民のニーズに応える）
- ・ 農業普及サービスの持続性を高める（地域社会や住民組織の能力を育成し、自立的に村落開発に取り組めるようにする、農業普及サービスに対する農民のオーナーシップ意識を高める、さまざまな担い手が農業普及サービスを行うようにする、受益農民によるコスト・シェアリング、等）

これらの戦略の多くは、表3-4を見ればわかるように、National Agricultural Extension Project Phase 2な

どで既に実験されてきた戦略であり、特に目新しいものではない。すなわち、農業普及サービス改革のアイデアについてはこれまでの議論や経験からほぼ出尽くした感があり、今大切なことは新しいアイデアをひねり出すことではなく、現場でうまくいっているアイデアを探しだし、それを少しずつ拡大していくことであろう。つまり、今後はマクロ・レベルの議論（総論）よりは、現場で実際に実行可能なオプションを、実験（パイロット・プロジェクト）を通して見つけ出すという各論の時代に入ったといえよう。

そのような意図を持って、2002年12月に本研究で実施したタンザニア調査では、JICAにより実施されている「タンザニア国コースト州貧困農家小規模園芸開発計画実証調査」の現場を訪問し、普及員や農民にインタビューを実施した。その調査結果については、次章3-3にまとめてあるが、以下の節では、この開発調査の実証調査の現場から、農業普及サービスの今後の方向性について学んだことをまとめておきたい。

表 3-3 タンザニアにおける農業普及サービスの変遷

	区分	時期	農業普及の主な特徴
1	独立後の時期	1961年-1966年	<ul style="list-style-type: none"> ・ 民間の大規模プランテーションや進歩的農民による換金作物栽培への支援 ・ 農業近代化、商業的農業への支援重視
2	アルーシャ宣言以降の時期	1967年-1980年代半ば	<ul style="list-style-type: none"> ・ 社会主義政策：自力更正による農村開発を目指し、ウジャマール村の建設と強制移住、共同農場、共同労働、労働に応じた生産物の分配 ・ 小農支援、農民組織化（協同組合設立）を重視→政府主導の協同組合の失敗 ・ 1972年の農業普及を含む公共サービスの州・県への移行と失敗：普及員数の大幅減、普及サービスへの地方政治の介入と普及員の志気低下→1982年に普及を含む農業セクターを再度、中央集権化
3	National Agricultural and Livestock Extension Rehabilitation Project (NALERP)	1989年-1996年 (1987年-1988年は3州の5県でパイロット実施)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 世界銀行・アフリカ開発銀行資金 ・ 本土20州中の16州を対象 ・ 小農の生産性向上が目的 ・ Training and Visit (T&V) System による普及 ・ 多数の普及員を雇用、訓練する ・ 試験研究と普及サービスの連携の強化 ・ トップダウン的アプローチ：研修を受けた普及員が農民を指導（技術移転モデル）、全国で均一の技術を普及する弊害、農民組織化や農民参加には取り組まず
4	Southern Highlands Extension and Rural Financial Services Project (SHERFSP)	1991年-1999年	<ul style="list-style-type: none"> ・ IFAD 資金 ・ 南部高地の4州（ムベヤ州、イリンガ州、ルクワ州、ルブマ州）を対象 ・ 目的・内容は、NALERP と基本的に同じ
5	National Agricultural Extension Project Phase 2 (NAEPII)	1996年-2002年	<ul style="list-style-type: none"> ・ 世界銀行資金 ・ 16州で開始するが、SHERFSP 終了後（2000年以降）、本土全20州とザンジバルをカバー ・ 普及サービスの持続性に注目：普及サービスの担い手として民間企業、NGO、農民も対象に（普及サービスの有料化、民営化の検討） ・ トップダウン的な Training and Visit (T&V) System を維持しながら、参加型アプローチを導入、普及員への参加型アプローチの研修と農民組織化への支援→実際にはまだあまり効果があがっていない（普及員は技術志向で、農民組織化や農民のエンパワーメントにはまだまだ関心が低い） ・ 試験研究／普及サービスと農民の連携の強化 ・ 県農業普及調整委員会を組織→県知事（District Commissioner）が農業に関心がない限り、ほとんど委員会は開催されず（県の調整機能の低さ）
6	地方分権化の時期	1999年-	<ul style="list-style-type: none"> ・ Regional Administration Act of 1997、Local Government Act No. 6 of 1999 により、普及サービスは県が実施することに ・ 2000年11月の農業・協同組合省の3省（農業・食料保障省、水・畜産省、協同組合・マーケティング省）への再編→地方行政には反映されず ・ 地方分権化に伴い、県会議員の農業軽視、普及員の技術レベル低下、政治的介入の増加の恐れ ・ 県の歳入不足と普及サービスのドナー資金依存 ・ 各地方に入っているドナーごとに異なる普及アプローチ

表 3-4 サービス提供者別に見たタンザニアの農業普及サービスの特徴と違い

サービス提供者	政府 (中央政府/地方政府)	NGO	民間企業	農民組織
対象地域	全国	特定地域 (州~Ward)	商業農業が盛んな地域	村落
組織	<ul style="list-style-type: none"> ・ トップダウンの組織、官僚的 ・ 普及員は広く分散して配置 ・ 1994 年以降、普及員の新規採用を凍結中 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 政府よりは柔軟な組織が多い ・ 現場では政府の普及員に頼ることが多い 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 少人数で効率的な組織 ・ 現場では政府の普及員に頼ることが多い 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 民主的で柔軟な組織
調整・連携能力	農業セクター以外との調整・連携はほとんどない	他の NGO との調整・連携はほとんどない	利益につながらなければ調整・連携はない	農民組織間の調整・連携は少ない
普及予算	<ul style="list-style-type: none"> ・ 普及予算の大部分が人件費 ・ コスト・シェアリングへの取り組みはまだほとんどない 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 予算の大部分は現場活動費 ・ コスト・シェアリングの試みあり 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 普及予算は最小限にする傾向 ・ 農業資機材の売り上げからコストをカバー 	<ul style="list-style-type: none"> ・ ボランタリーな活動中心なので、予算小さい
普及員の研修 (キャパシティ・ビルディング)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 普及員の技術研修が多い ・ 農民の自立・エンパワーメントのための研修は少ない 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 農民の自立・エンパワーメントのための研修を重視 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 商品の使い方に関する短期研修のみ 	<ul style="list-style-type: none"> ・ ドナーによる研修に依存
普及サービスに対するオーナーシップ意識	<ul style="list-style-type: none"> ・ 農民によるオーナーシップの意識は低い 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 農民組織化を通して、農民によるオーナーシップの意識を育成 	<ul style="list-style-type: none"> ・ オーナーシップの意識は企業内のみ 	<ul style="list-style-type: none"> ・ オーナーシップの意識はグループ内のみ
報告・説明責任	<ul style="list-style-type: none"> ・ 普及員は政府に対して報告・説明責任がある 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 普及員は農民に対して報告・説明責任がある 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 報告・説明責任は企業内のみ 	<ul style="list-style-type: none"> ・ メンバーに対する報告・説明責任が十分は達されていないことが多い
財務的持続性	政府の歳入が増えない限り、財務的持続性は低い	ドナーに資金を依存	企業活動の収益性に依存	組織による収益活動に依存
長所	<ul style="list-style-type: none"> ・ 全国をカバー ・ 最低限の予算 (人件費) はある ・ 国家政策に沿った指導 ・ 普及員の技術研修に強い 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 他サービス (インプット、クレジット、水等) との統合・連携 ・ 農民組織化・エンパワーメントに強い ・ 社会的弱者 (女性、貧困層等) をターゲット ・ 農民のニーズに応じて柔軟に対応 	<ul style="list-style-type: none"> ・ コスト意識の高さ ・ 効率的な組織 ・ 農業の収益性に強い関心 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 農民のニーズに基づいたサービス ・ 農民による新技術開発・評価 ・ グループ内での情報交換・経験共有 ・ グループによる共同販売の可能性
短所	<ul style="list-style-type: none"> ・ 全国均一のサービスになりがち ・ 普及員に対する活動費の予算が少ない ・ 普及員数が減少傾向で、若い世代が少ない ・ 参加型アプローチに弱い ・ 他セクターとの調整・連携能力が弱い 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 会計・運営の透明性に問題のある NGO もある ・ 他の NGO との調整・連携の少なさ ・ NGO による違いの大きさ ・ 特定地域に短期間だけ介入する傾向がある 	<ul style="list-style-type: none"> ・ サービス地域が狭い ・ 普及が特定の農業資機材等の販売促進と結びついていて、内容が限定的 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 予算の少なさ ・ 組織運営能力、リーダー能力が低いことがある ・ 他地域のグループとの調整・連携の弱さ

参考資料：“Major Agricultural Extension Providers in Tanzania” (by D.F. Rutatora and A.Z. Mattee, *African Study Monographs*, 22(4): 155-173, December 2001)

3-3-1-3 タンザニア国コースト州貧困農家小規模園芸開発計画実証調査の現場からの教訓

「コースト州貧困農家小規模園芸開発計画実証調査」の対象村落で農民にインタビューした結果、農業普及員には以下のようなさまざまな「新しい役割」が農民から期待されていることが判明した。

- ・ 農業技術の指導だけでなく、農業経営・マーケティングの実践的指導も行ってほしい（実際に新しい栽培方法・技術等を実践して、儲かる農業をやってみせる指導が重要である。たとえば FAO が促進している、農業試験所の圃場ではなく農民の圃場で新技術を実験してみるという Farmer Field School アプローチも有効と思われる）
- ・ 農民研修旅行の評判が良かったので、今後も農民同士の技術交換・学び合い（farmer-to-farmer extension）を促進してほしい（ここでは、「農民に教える普及員」ではなく、「農民から学ぶ普及員」という普及員の態度の変化も重要である。なお、農民は自分の身銭を切っても、また農民研修旅行に参加したいと述べていた）
- ・ 農民と政府をつなぐ役割を果たしてほしい（農民のニーズを県政府に伝え、農民が必要な政府サービスを仲介してほしい）
- ・ 農民の組織化・エンパワーメント・自立を支援する役割を果たしてほしい（日本の戦後の生活改善運動では、
（A）生活改善技術の指導と、（B）グループ化による集団思考の促進、すなわち「考える農民」の育成、の2つが車の両輪で、両方に同時に取り組むことが重要とされていた。タンザニアでも、農業普及員は単に農業技術の指導を行うだけでなく、農民グループの組織化の支援や組織能力の育成に取り組むことが大切である）

また、地方行政（県庁）の立場からみると、農業普及員が村落レベルの開発計画を住民参加型で策定する際のファシリテーターとしての役割を果たすことが期待されるようになってきている。すでに UNICEF の援助で、農業普及員を含む各セクターの郡レベルの普及員に対する O&OD（Opportunities and Obstacles to Development）手法（Participatory Rural Appraisal 等の手法を活用し、地域社会の持つ強みに特に注目した、ボトムアップ型の計画立案手法）の研修が実施され、2002 年 12 月から普及員が各村落に約 40 日間入って、O&OD 手法を用いて住民参加型で村落開発計画を立案するという動きが始まっている。

このように、農業普及員には多くの「新しい役割」が求められるようになってきている。その反面、タンザニア政府は財政危機から 1994 年以降、農業普及員の新規採用をストップし、農業普及員の高齢化が進んでおり、このような農業普及員が研修に参加してもはたして新しい役割を学んで身につけることができるかどうか、かなり疑問視されている。すなわち、農民参加型の普及サービスでは、これまでは教える対象であった農民から、逆に普及員が学ぶという態度の逆転が要求され、「お客様（農民）は神様です」というような新しい意識を普及員全員がもつことが要求されている。しかし、単なる研修だけで長年トップダウン・アプローチで農民に接してきた普及員のメンタリティーを変えることはきわめて難しい。したがって、参加型開発を実践していくことを通して、時間をかけて普及員の意識改革に取り組んでいく必要がある。そこでは、できれば若い世代の普及員を新規に採用し、そのような新世代の普及員に対して参加型開発の研修を行っていけば、より効果的に普及員の意識改革が進むかと思われる。

農業普及員の新しい役割に対する期待は大きいですが、農業普及サービスの財務的持続可能性は非常に厳しい状況にある。調査団がインタビューした農民は、異口同音に普及サービスに対して料金を払うこと、すなわちコスト・シェアリングを行うことは困難であると返答した。現在はドナーのプロジェクトが実施中であるため普及員は頻繁に村にやってきているが、プロジェクトが終わると、普及員はプロジェクト開始前と同様にめったに村に来なくなってしまう可能性があり、普及サービスが大幅に低下する危険性がある。このようなリスクを避けるためには、普及員が農民への普及サービス、技術指導サービスではなく、農業活動自体から収入を得られる道を模索す

るという方法がある。すなわち、普及員に村の土地を貸与して、「儲かる農業」を実践してもらうことによって、普及員が農業から収益をあげる可能性である。実際、既にキリマンジャロ地域では、普及員に水田を無償貸与している例があり、「自分の給料を自分で稼ぐ普及員」の可能性もあながち絵空事ではないと思われる。

しかし、注意しないといけないことは、「儲かる農業」を強調しすぎると、「儲かる農業」に取り組む余裕のない、自給農業中心の小農・貧困層への支援がおろそかになる危険性があるという点である。したがって、貧困層向けの低い費用の農業普及サービスの可能性を真剣に検討することもきわめて重要な課題といえる。たとえば、お金があまりかからない農業普及サービスとしては、以下のようなサービスが考えられよう。

- ・ お金があまりかからない農業生産・貯蔵・加工技術（村にある未利用資源を活用した堆肥作り等の有機農業技術や、FAO が促進している総合的病虫害防除・生産管理（Integrated Pest and Production Management、略称 IPPM）技術、等）の普及・促進
- ・ お金があまりかからない普及活動（農民間の交流活動や農民と政府との調整活動等）の促進
- ・ お金があまりかからない普及システム（普及員を必要としない、農民組織や農民による自発的な普及サービス等）の促進

このように、農業普及員は農民や地方政府にとってきわめて重要な役割を果たす可能性をもっているが、持続的な農業普及サービスを実現するためには、まだまだ課題が多い。このような困難な状況を乗り越えていくためには、現場での実践を積み重ねていく中から、タンザニアで持続可能な普及手法・普及モデルを確立していくしかない。たとえば「儲かる農業」の実践を通じて「自分の給料を自分で稼ぐ普及員」の数を増やしていたり、小農・貧農向けの費用のあまりかからない農業普及サービスを工夫するなどの実践の積み重ねが、今後ますます重要になっていくと思われる。

3-3-2 タンザニアの農村開発協力事例における行政（特に普及員）と住民との関係（主として技術的側面からの考察）

3-3-2-1 調査地（タンザニア国コースト州）の概要

（1）コースト州の概要

インド洋沿いの海岸地域に位置し、南緯 6 度から 8 度、東経 37 度 40 分から 40 度にわたっている。タンザニア全国土面積の約 3.8% を占め、州の北部はタンガ州、南部はリンディ州、西部はモロゴロ州に隣接している。東部はダルエスサラーム州地域を除いて海岸線に接している地域である。標高は東部海岸線の 0 m 地域から西部丘陵地帯の 480 m にわたっている。1979 年に経済活動の中心地であるダルエスサラーム州が分離し、農村を主とした州として再編成されるまではもっとも豊かな州であったが、再編後はタンザニアにおける最貧地域となり、住民の大半は自給農業を営む零細農民である。

（2）自然環境

気温：もっとも暑い時期の 2 月、3 月は最高 32℃ を超えるが、年間を通して月別の最高気温の温度差は少ない。涼しい時期の 7 月から 10 月までの最低気温は 18℃ 程度である。年間平均気温は 25.8℃ で、月別平均湿度では 78% を超えることは無い。年間平均湿度は 71.5% であり、高温多湿で海岸域の気候である（表 3-5）。

降雨：年間大小 2 回の雨期と乾期にかなり明確に区分される。大雨期は 3 月から 5 月末までの約 120 日間にわた

り、年間総降雨量の約 55%がこの時期に集中している。小雨期は 11 月から 12 月の約 60 日間にわたり、年間総降雨量の約 27%の降雨量がある（表 3-6）。降雨時期と降雨量は地域、年度により 800 mm から 2,000 mm と変動が大きく予測は困難である。

土壌：USDA の土壌分類によると Inceptisols³⁵と Entisols³⁶が優勢である。州の中央部と北部には Inceptisols が広く分布し、河川周辺土壌は一般に Entisols である。分布面積は少ないが、河川沿いに Vertisols が見られる。主に、内陸部では壤土質砂質土、砂質壤土、砂質粘土が多く、海岸線沿いには砂質土壌、河川沿いには粘土質土壌が分布している。

表3-5 コースト州の気温（℃）と平均湿度（％）

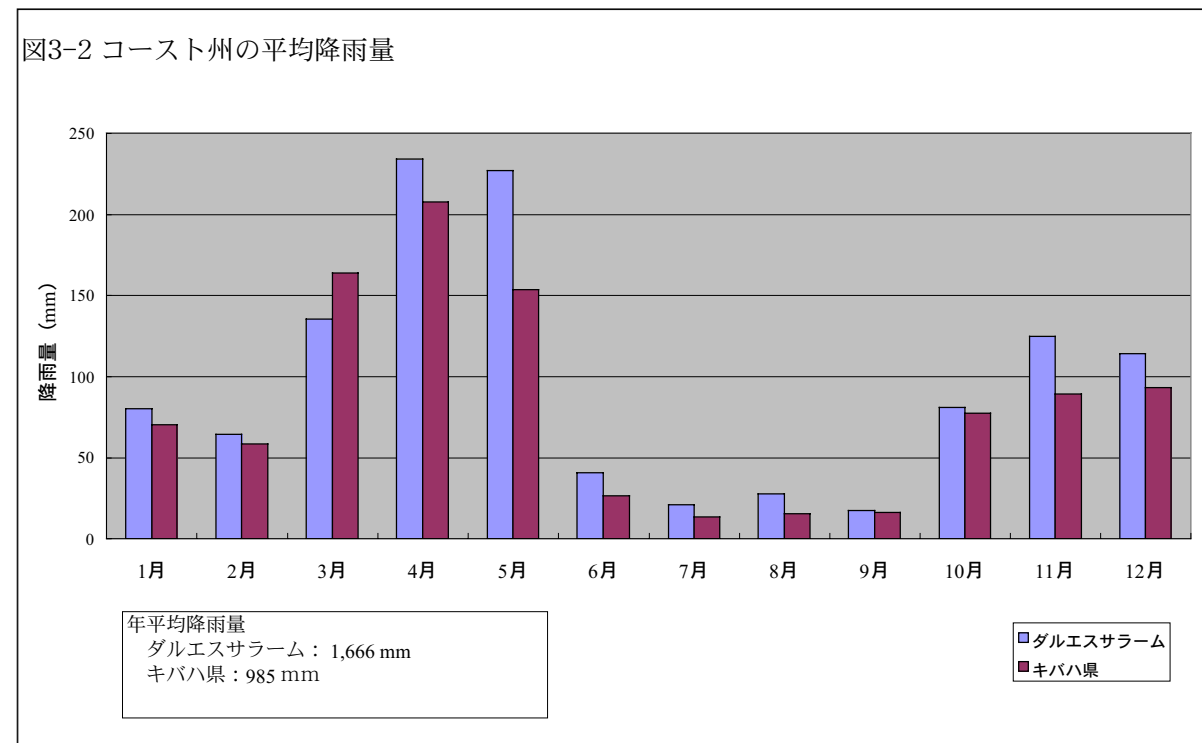
	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	合計
温度 (max.)	31.80	32.40	32.20	30.90	29.80	29.40	29.10	29.40	30.40	31.00	31.40	31.60	32.40
温度 (min.)	23.50	23.50	22.80	22.50	21.30	19.10	18.10	18.10	18.40	19.80	21.30	22.90	18.10
温度 (average)	27.65	27.95	27.5	26.7	25.55	24.25	23.6	23.75	24.4	25.4	26.35	27.25	
湿度	72.1	69.3	75.4	80.2	77.5	71.6	71.1	69.8	65.2	65.8	68.5	71.8	

出所：コースト州貧困農家小規模園芸開発計画実証調査報告書

表3-6 コースト州の平均降雨量（ダルエスサラームとキバハ県の比較）

	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	合計
ダルエスサラーム	80.2	64.3	135.5	233.8	226.8	40.7	20.8	27.6	17.5	80.8	124.7	113.9	1166.6
キバハ県	70.4	58.5	164	207.7	153.6	26.4	13.6	15.4	16.1	77.5	89	92.9	985.1

出所：コースト州貧困農家小規模園芸開発計画実証調査報告書



出所：コースト州貧困農家小規模園芸開発計画実証調査報告書から作成

³⁵ FAO/Unesco の分類では、Inceptisols には次の 2 種の土壌が包含されている。(1) Gambisols (褐色森林土壌)：地表から 125cm までに Gambi 層を持ち、特性としては、①シルト、砂に易風化性鉱物が含まれている、②表面排水が良好な場所に存在する。③粒径組成が中位で、構造が安定しており、透水性、保水性が良好、④中性、弱酸性で、化学性、微生物性が良好である。大部分の Gambisols は農業利用に適している。(2) Andosols (黒ボク土)：暗色・壤土質で、軽く細かい屑粒状構造をもった腐食に富む表層を持っている。『熱帯農業概論』1997 より引用

³⁶ FAO/Unesco の分類では、Entisols には次の 4 種の土壌が包含されている。Flubisols (沖積土)、Arenosols (砂土)、Leptosols (岩屑土)、Regosols (非団結の砂)。シルトの深い堆積物から生成された土壌である。『熱帯農業概論』1997 より引用

3-3-2-2 タンザニア国コースト州貧困農家小規模園芸開発計画調査の概要

1999年11月～2000年12月に住民と行政の連携に力を入れて実施された「タンザニア国コースト州貧困農家小規模園芸開発計画調査」では、貧困農家小規模園芸開発マスタープログラムとアクションプランが策定された。策定されたマスタープログラムの実行可能性を立証するため、コミュニティー・レベルの実証調査が2001年1月～2004年3月まで約3年間の予定で4県9地域において実施されている。

(1) マスタープログラムの目的

小規模園芸開発を通じて、農民の貧困状態を軽減することを目的としている。

- 1) 事業は短期間に収入の増加をもたらす小規模な園芸開発に焦点を当てる。
- 2) 事業計画はタンザニア政府の予算状況を考慮に入れ、極力経費のかからないものにする。
- 3) 農民・農民組織を事業の計画から評価までの全てにわたって参加させる、住民参加を前提とする。

(2) コミュニティー・レベルにおける実証調査事業の概要 (表3-9 参照)

- 1) 農業用資材の貸し付け (4カ村にインプット・クレジットの供与)
種子、肥料、農薬農具などの農業資材の貸し付け。
- 2) ウォータリング改良 (3カ村に移動式ポンプの導入)
移動式エンジンポンプ供与2カ村、足踏みポンプ供与1カ村。
- 3) 村落農業普及員 (以下、普及員と称す) の能力向上
8カ村の普及員に対し、園芸農業の集中的な研修、及び事業管理、グループ化、問題認識とその解決法などコミュニティー開発に関する研修。
- 4) コミュニティーの能力向上 (キャパシティー・ビルディング)
グループ・リーダー研修 (会計研修が主)、農民研修 (先進園芸地域の視察)、共同施設 (集会所建設、製粉機供与)。

(3) 実証調査事業の目標

- 1) 農民自身の考えによって運営されるような技術協力を目指す。
- 2) 農民に過度のローンを与えない。
- 3) グループあるいは一個人にインプット・クレジットが偏らないように配慮して実施した。(たとえば、ポンプ事業を行ったグループには他の投入は行わない)

3-3-2-3 調査地域

本調査団は、前述のコミュニティー・レベルのプロジェクト対象地域の中から、以下の3県4カ村と実証調査団が設置した Zegereni 試験圃場を選択して調査を実施した。さらに、プロジェクト対象地域外であるが、農民研修旅行に参加した後、研修参加者がグループを作って共同栽培を開始した地域 (キサラウェ県 Kisarawe 村) も参考事例として調査した。

(1) 調査対象地域

バガモヨ県	Ruvu Darajani 村	低投入野菜栽培地域
キバハ県	Viziwaziwa 村	多投入野菜栽培優先地区
	Mwanabwito 村	多投入野菜栽培優先地区
キサラウェ県	Vigama 村	果樹栽培優先地域

(2)調査地域の生計型分類

「アフリカ農村開発手法ガイドライン」の生計手段型による分類は以下の通り。

1)バガモヨ県 Ruvu Darajani 村

大分類(4)・農業半放牧(降雨量 400 mm~800 mm 未満)、小分類(4-2)・自給作物主体+(換金作物 and/or 商品作物)+ (家畜/放牧畜型)

2)キバハ県 Mwanabwito 村, Viziwaziwa 村

大分類(5)・農業(+家畜)(降雨量 800 mm 以上)、小分類(5-1)・自給作物主体型(谷地田を含む)

3)キサラウエ県 Vigama 村

大分類(5)・農業(+家畜)(降雨量 800 mm 以上)、小分類(5-3)・自給作物+(換金作物 and/or 商品作物)+森林型

(3)調査した農村の現状(表3-7 参照)

実証調査(以下、プロジェクト)開始以前は、肥料(堆肥を含む)、農薬の投入はほとんど行われていなかった。作物栽培は、伝統的な食料作物の混作栽培が多く、野菜類は一条畦での栽培が少し行われていたのみであった。幹線道路から奥に入るにしたがってその傾向は高く、幹線道路に近い村落では、販売用野菜栽培を行っているような先進的農民の存在が見受けられた。現金収入は、果樹類(カシューナッツ、マンゴー等)の販売や食料用に栽培している作物と少ない野菜類(トマト、オクラなど)の販売で生計を維持している。

プロジェクト開始以後は新しい野菜の導入や、新たな技術で野菜栽培を拡大し、より多くの現金収入を得る事が期待されている。しかし、旱魃や洪水被害さらに野菜類の市場価格の低迷により、現金収入が少ないと多くの農民は強く訴えている。

1) Mwanabwito 村(キバハ県)

首都であるダルエスサラームから西のモロゴロに向かう舗装された幹線道路(モロゴロ道路)で 68 km 行き、その幹線道路から未舗装で砂質の曲がりくねった農村道路で 12 km 入ったところに位置する。村の北東部には大河川である Ruvu 河が流れている。村における主な栽培作物は、コメ、トウモロコシ、キャッサバ、トマト、オクラなどのほか、ヤシ、マンゴー、バナナなどの果樹類がある。稲作及び野菜類の栽培は Ruvu 河河川敷の氾濫原で行われている。畑作地帯の土壌は砂質~砂壤土で、河川氾濫原はバーティソル(Vertisols)である。主な現金収入源は、自給用に栽培しているコメ、トウモロコシや野菜類とマンゴー、バナナなどの果樹類と、主に来村する仲買人へ販売する Ruvu 河の魚類である。ウシ、ヒツジなど家畜はマサイ族に盗まれるため、現在は保有していないが、ニワトリとアヒルの放し飼い数は多い。主な家庭用燃料は薪で、豊富な周辺の林から農作業のついでに集めている。

調査対象村の中ではもっとも幹線道路から離れているためか、村人はのんびりとした雰囲気、新たな技術や考え方に対して受身であり、積極的な意見もほとんど出されない状況である。しかし、他の村(Viziwaziwa 村)における作業や作物栽培などの情報を知るに従い、対抗意識を持つようになってきている。今後の展開が楽しみな地域である。

2) Viziwaziwa 村(キバハ県)

ダルエスサラームから幹線道路であるモロゴロ道路で 55 km 行き、その幹線道路から 5 km 砂質の未舗装道路を入ったところに位置する、起伏地形の地域である。村に河川は無く、飲料、農業用水は谷地に作られたキシマ(Kisima)と呼ばれる簡易浅井戸から得ている。主な栽培作物はキャッサバ、カウピー(ササゲ)、ヒヨコマメ、サツマイモで、野菜類はアマランサス(ヒユナ、Amaranthus mangostanus)、トマト、キュウリ、ピター・トマト等である。果樹はマンゴー、カシューナッツが栽培されている。ウシ、ヤギ、ヒツジなどの飼育は無く、ニワトリ、

アヒルの放し飼いが多い。主な現金収入源は、自給用に栽培しているキャッサバ、カウピー、ヒヨコマメ、サツマイモなど食料作物、マンゴー、カシューナッツなど果実類や少ない野菜類の販売である。販売は仲買人の来村を待つものがほとんどであるが、収穫物が多い場合にはダルエスサラーム市場まで運んで販売する場合もある。主な家庭用燃料は薪で、豊富な周辺の林から農作業のついでに集めている。

幹線道路から 5 km と比較的近距离であるため、ダルエスサラームや近隣地域の市場情報を持っているものが多く見受けられた。しかし、トウモロコシ栽培はこの地域ではできないと思いついでいるものが多く、トウモロコシの栽培は少なかった。これは、技術的な情報が不足していることが原因ではないかと思われた。

3) Ruvu Darajani 村 (バガモヨ県)

ダルエスサラームからモロゴロ道路を 80 km 西に行ったところにある、幹線道路を挟んだ村である。村の東部には Ruvu 河が流れている。河床から約 4~5 m 高い河川敷が主な作物栽培地域となっているが、大雨期には河川水が氾濫する事が多い地域である。村の西~北西部は乾燥したサバンナとなり、作物栽培には不適な地域であり、家畜の放牧が行われている。主要栽培作物トウモロコシ、イネで、野菜類はトマト、オクラ、キュウリ、ナス、ピーマン、ビター・トマト、ヒヨコマメ、カウピーなど多様である。家畜はウシが約 600 頭、ヤギ、ヒツジは多数飼育している。ニワトリがもっとも一般的に放し飼いされている。調査した他村では家畜は飼育されていなかったが、この村では多くの家畜が飼育されているのは、乾燥したサバンナが隣接しているという地理的条件が理由と思われる。この地域には水道が敷設されているが、水道代が未払のため給水が停止されている。現在飲料・農業用水は浅井戸か Ruvu 河から得ている。

収穫物の販売は道路沿いでの仲買人や通行者への販売のみであり、他のマーケットへ農民が運ぶことはない。6 月~9 月にかけて各地域における野菜類の生産量が多くなり、市場価格の低下と共に、仲買人の購入量が激減し、売れ残りが出るが多くなる。このような場合は廃棄するしか方法がない状況である。

4) Vigama 村 (キサラウェ県)

ダルエスサラームから約 30 km 南に位置し、キサラウェ県事務所所在地の Kisarawe 村の 6 つの sub-village のひとつで、プロジェクト対象村の中ではもっとも人口の少ない村である。県事務所所在地から約 5 km 未舗装道路を入ったところに位置し、3 カ所の森林保護区に囲まれた起伏に富んだ丘陵地である。自然条件を効果的に利用した作物栽培が行われ、谷間では谷地田における稲作栽培、丘陵地では比較的果樹栽培の多い地域である。

主な食料作物はキャッサバ、トウモロコシ、コメ、ソルガムである。野菜類ではトマト、オクラ、キュウリ、ナス、ピーマン、ビター・トマト、ヒヨコマメ、カウピーなどである。果樹類ではオレンジ、ヤシ (アブラヤシも含む)、マンゴー、カシュー、パッションフルーツ、ジャックフルーツ、パパイヤなど多種の作物が栽培されている。主な販売用作物はカシュー、トウモロコシ、オレンジ、キャッサバなどである。収穫物の販売は主に約 7 km 離れた Kisarawe 市場であり、仲買人が来ることはほとんどない。その他補助的な収入源は、炭焼き収入 (1 袋 1,500 Tsh) と約 1 時間半離れた鉄道の駅で行っている、焼いたり、蒸かしたりしたキャッサバの販売である。村にいる家畜はウシ約 10 頭、ヤギ、ヒツジ約 20 頭であり、ニワトリがもっとも一般的で放し飼いされている。

飲料、農業用水は 3 カ所の浅井戸を利用しているが、2 カ所の井戸は乾季に涸れやすい。

3-3-2-4 農業普及員の活動・役割 (表 3-8 参照)

(1) 普及員の担当村落訪問回数と農民からの信頼度

タンザニアでは村落農業普及員は原則として担当する村落に居住することになっているが、コースト州ではダルエスサラームやキバハ、幹線道路沿いの村に住んで担当村落まで通っている普及員が多い。プロジェクト開始以

前は、普及員の担当村落訪問回数も少なく、多くの農民は普及員との接触がなかった。しかし、プロジェクト開始以後は普及員によるプロジェクト事業実施、指導の過程で来村回数が1週間当たり3~4日と飛躍的に多くなった。村における活動への技術指導が活発化したため農民との接触が多くなり、農民からの信頼が増している。さらに、普及員自身も、村における活動内容を十分に把握しているため、仕事にやりがいがあると喜んでいる。信頼が増すと共に、行政からの連絡事項や農業技術指導以外の様々な相談相手となっている。そのためか、プロジェクト終了後も継続して普及員が来村することを信じている農民が多く、村内における普及員の重要性がうかがわれた。

(2) 普及員の交通手段

実証試験対象地（Mwanabwito 村、Viziwaziwa 村）の普及員2名にプロジェクトから単車が貸与されているが、その他地域の普及員は自前の自転車、バスあるいは徒歩による交通手段しかもっていない。本来、タンザニアでは村落農業普及員は担当村落に居住することになっているが、居住環境や女性普及員の家庭の事情などにより、担当村から離れた地域に居住している場合がほとんどである。したがって、普及員の活動範囲は限られてしまうが、定期的に来村することが農民にわかっているため、農民の不満は無かった。たしかに、普及員が村内に居住することは活動そのものには便利であるが、一方で村人との馴れ合いや密接すぎる関係になりやすく、有力者の意見に反対し難いなど、客観的な判断を下せないというような弊害が生じやすい側面も持っている。このような点を考慮すると、普及員の交通手段を改善することが普及活動の強化につながり、村落開発には重要な点であろう。

(3) 普及員の農業技術と園芸作物栽培技術の研修

調査対象地域の普及員は食料作物栽培や畜産関係の教育を受けたものが多かった。学校教育終了後は新しい農業技術の研修、訓練を受ける機会が少なかった。特に近年では財政困難な状況から研修、訓練を受ける機会がほとんどない状況である。したがって、普及員の技術的な知識では現状に適した技術指導ができるか不安が感じられた。園芸作物、特に野菜類に対する専門教育・知識を持っているものはほとんどいなかった。それゆえ、プロジェクトは事業開始前に園芸作物栽培技術の研修を実施した。研修を受けた普及員は園芸作物栽培の技術は十分得る事ができたと答えている。また、病害虫の発生など普及員による対応が困難な場合には県の専門技術員（DSMS）に報告し、すぐに対応することができるとしている。しかし、現実的な問題としては普及員の持つ交通と連絡手段であり、迅速な対応を実施するためには、少なくとも農民自身がある程度の対応策を身に付けるまでは普及員に対する技術的支援と共に交通・通信手段を整備する必要がある。

ほとんど全ての農民は、普及員の農業技術に対して不満をもっていなかった。しかし、現状では野菜栽培技術はまだやっと手をつけた段階であり、栽培が進むに従って多様な問題が発生することが予想できる。そのような問題が発生することを予測した、普及員に対する継続的な技術研修が不可欠であろう。また、優良接木苗育苗を目的とした地域では育苗方法、接木技術(接木ナイフの研ぎ方を含む)、接木後の管理など高度な技術を必要とするが、短い普及員への技術研修期間での習得は困難であり、さらに、農民へ技術指導をすることは難しいと言わざるを得ない。

(4) 普及員への参加型手法の研修と、参加型手法による農民意見・ニーズの汲み上げの限界

地方分権化に伴い、普及員の役割が、農業技術を農民に教えるというこれまでのトップダウン的な役割から、ボトムアップ型で村人が総合的な開発計画を策定するのを支援するというファシリテーターとしての役割に変わろうとしている。そのため、プロジェクトでも普及員に対して農業技術の研修だけでなく、PRA を中心とする参加型手法の研修（コミュニケーション手法の研修も含む）を実施した。しかし、実際に村で普及員に取材したところ、上記のような普及員の役割の変化をよく理解している普及員はまだほとんどいなかった。ほとんどの普及

員が自分の役割は農民に技術指導することだと考えており、Viziwaziwa 村の普及員だけが農民の声を郡や県に伝えるというボトムアップ型の役割を認識していた。ボトムアップ型の開発計画策定プロセスがタンザニアではまだまだ新しい試みのため、長年トップダウン型で仕事をしてきた普及員に新しい役割が浸透するにはかなりの時間がかかると思われる。

また、PRA、PCM などの参加型手法を用いて、農民の意見・ニーズを汲み上げて事業計画を策定する事例が最近多くなってきているが、本調査での聞き取り結果から判断すると、参加型手法を用いて出てきた農民のニーズは、本当に農民が必要としているニーズ (actual needs) なのか、それとも「ダメでもいいからとりあえず言ってみようか」というニーズ (felt needs) であったのか、判断は困難であった。特に、行政から指導されたことに対して言われた通りに従うことに伝統的に慣れている住民に対しては、PRA や PCM のファシリテーターが村で限られた時間内に、農民に対して「自分達のニーズを述べなさい」と聞いてみても、本当の農民のニーズ (actual needs) はなかなか出てこないであろう。むしろ本当に農民自身が必要とするものを汲み上げるために、じっくりと時間と労力をかけることが必要であろう。

(5) 普及員とマーケティング・サポート、「儲かる農業経営」の指導

多くの村落で、農民は市場が農業問題のひとつであると指摘している。しかし、どの村の普及員も市場価格についての情報を有しておらず、市場情報については農民の方が良く知っているとの返答であった。つまり、普及員は農業に関する技術的指導はするが、市場価格を考えた、「儲かる農業経営」の指導までは行っていないのが現状である。とくに、換金を目的とした野菜栽培では市場情報が重要であり、この点に普及員の新たな役割と今後の普及員及び農民研修のニーズがあると思われる。たとえば Sunday Observer 紙には農産物の市場価格情報が毎週掲載されるが、このような情報を農民に確実に伝えていながら、農民と共に市場情報からの栽培作物の選定および投資額と販売実績から見た、「儲かる農業経営」の指導が重要であると考えられる。

インプット・クレジット・プログラムにおいて、返済率が低いのも、農民がインプット・クレジットを返済すべき借金 (投資としてのコスト) として認識していないことに一因がある。市場価格が低い、販売先が無い、旱魃や水害のため収穫が少なかったなど、あらゆる理由で返済を行わない農民が多かったが、これは、ただ与えられたからインプットを使っているという受身の姿勢である点に問題があるように見受けられた。このような農民に対して、コストをかけてもそれに見合った売上があれば儲かるという経営感覚を、実践を通して身に付けさせていくことが大切であろう。普及員に農業経営の研修を行いながら、農民と共に「儲かる農業経営」を模索していく試みに、時間をかけて取り組むことが望まれる。たとえば、農民が新しい栽培手法 (たとえば灌水栽培) を導入する際は、少なくとも 1 シーズンあるいは 1 年間は密接に栽培・販売指導を行い、儲かる農業を二人三脚で実際に実現することが必要と思われる。

3-3-2-5 各村における活動 (表 3-9 参照)

(1) インプット・クレジット

1 カ村当り 1 グループ 5 人、5 グループに対して農業資材の貸付を実施している。調査を行った Mwanabwito 村、Viziwaziwa 村の 2 カ村では、グループでの共同農作業は実施しておらず、それぞれ個別に栽培を行っている。技術指導は、研修を受けた普及員に任されている。第一回目の栽培は旱魃や洪水被害さらに、野菜類の市場価格が低迷しているなどの理由から販売収入が少なかったため返済ができないとして、返済をしない農民が多い。インプット・クレジットはグループで受けており、グループ長が返済の責任を持っているが、グループ員の一人でも返済を完了しない者がいると次のクレジットを受けることができない。しかし、個人の栽培では栽培技術や栽培意欲の違いなどにより収入が異なること、他のグループ員の収入が判らないため返済を強く勧めることができない

など、グループとしての返済が困難である。したがって、返済率を上げるため、共同で栽培を行う機運が高まってきた。共同で農作業、販売などを行うことができれば、普及員による技術指導も受けやすく、栽培技術の向上も促進されるものと思われる。これはひとつの効果といえよう。

(2) ウオータリングの改良（揚水ポンプ）

1 カ村 1 グループ 5 人、5 グループに対してウオータリングの改良のためローンで揚水ポンプの導入を行った。しかし、揚水ポンプに慣れていない農民は、揚水ポンプ灌水に適した取り扱いや圃場整備など効果的な利用方法がわからず、戸惑いを感じられた。栽培作物の選定は農民自身が行い、市場で聞いてきた高く販売できる野菜（ピーマンなど）の種子をグループで購入し、栽培を開始している例も現れてきている。

1) Mwanabwito 村（動力ポンプ）

野菜栽培における揚水ポンプの導入は農民の労働力軽減のためには効果が期待された。しかし、低湿地河川敷における手汲み灌水は比較的容易であり、経験ももっていたが、初めて動力ポンプを利用するに当り、戸惑いがあったように感じられた。動力揚水灌水に対しては、①ポンプの移動や、②ホースの取り扱い、③燃料購入など今まで経験しなかった事を行わなければならないなど、煩雑であることや、費用がかかることなどが農民から指摘された。

2) Viziwaziwa 村（足踏みポンプと改良人工溜池）

取水用の素掘りの池（キシマ）の水量が少ない事から動力ポンプでは用水量が不足するため、取水量の少ない足踏みポンプを採用した。在来の人工溜池（キシマ）に木枠を作り貯水量を増加して揚水灌水を計画したが、現在までに完成された改良人工溜池は1カ所である。農民の揚水灌水意欲はあまり強くは感じられなかった。現在はまったく利用していない。その理由は、①一人で灌水する事が困難、②ポンプの移動や灌水は重労働、③以前のように溜池からバケツで運んでいるほうが仕事は速く、ポンプを利用するとかえって遅くなる、④ポンプからの漏水が多くもったいない、などであった。

3) Ruvu Darajani 村（動力ポンプ）

大河川である Ruvu 河の河川敷に広がる村の土地を 5 つのグループがそれぞれ圃場を無償で貸与され、共同耕作している。農地は Ruvu 河に向かった傾斜地で、河から動力ポンプで直接取水している。農地の上部（河から離れた傾斜地の上部）半分は貯水池に揚水し、バケツやジョーロなどを使って灌水し、下半分はホースからの直接灌水を行っている。栽培作物は、ピーマン、オクラ、ナス、アマランサス、スイカなど多様である。

この村にはプロジェクト開始以前から灌水ポンプを利用していた農民が存在し、近隣の農民はその灌水方法を見知っていたため、問題なく灌水栽培が始められたものと考えられる。

(3) 普及員の研修（キャパシティ・ビルディング）

前節 3-3-2-4 に記述したとおりである。

(4) 農民の研修（キャパシティ・ビルディング）

1) 先進地域への研修旅行

園芸栽培先進地域であるモロゴロ州への農民研修旅行 3 回（50 人/県、合計 150 人）、アルーシャ州への農民研修旅行 3 回（50 人/県、合計 150 人）が、各 3 日間の研修期間で行われた。農民の研修旅行に対する評価は高

かったが、滞在期間が短いという不満の声が多かった。農民は受け入れ先である先進的な農家で、高価に販売され、現金収入が大きい「儲かる農業」を実見した。それらの農家で苗（コショウなど）を無料で分けてもらい、植付けた苗の生存率は低かったが、農民へのインパクトは大きかった。しかし、先進農業地域は、気候や土壌など栽培環境が良く、気候や土壌条件の悪いコースト州とは異なっており、自分達の村では先進農業地域のような栽培はできないと考えている農民が多かった。このような思い込みに対しては、栽培作物や品種選定及び栽培方法など農業技術の指導と共に栽培モデルの展示が必要であると強く感じた。

研修旅行終了後、農民グループに普及員と村に対する報告を義務付けている。これらの研修の過程で、農民のオーナーシップ意識が高まり、活動に積極的でないグループ・リーダーの変更や、村から借地した農地に対してメンバー以外の村人からクレームがついた際の問題解決など、村落事業管理組合（KKM）のメンバーを中心に、自分達で計画を立てて実行したり問題解決をしたりする力がついてきていることが伺われた。幹線道路沿いの村（Ruvu Darajani 村）では農民の活動は比較的活発であるように見受けられたが、幹線道路から離れた村（Mwanabwito 村）では農民からの積極的な動きを感じることはできなかった。しかし、プロジェクト地域外から参加した農民は、後に自分達でグループを形成し、共同で野菜栽培を開始し、積極的にプロジェクトと農業普及員からの援助を受けており、さらに圃場規模の拡大を計画するなど活発な活動を行っている。

2) 研修旅行に参加したプロジェクト地域外の住民による共同農場

キサラウェ県事務所所在地の Kisarawe 村の 6 つの sub-village の内、グループ・ナーセリーが行われている Vigama 村以外の 5 つの sub-village から農民研修旅行でモロゴロ州へ行った 25 名が、研修終了後、自発的に共同野菜栽培組合を組織した。入会時に 1000 Tsh、毎月 500 Tsh を会費として徴収している。当初は Kisarawe 市場で消費量の多いアマランサスの栽培を行った。農作業は週 2 回共同で行うが、灌水や簡単な農作業は順番に毎日行うことになっている。作業に参加しなかった場合は一日につき 1000 Tsh の罰金を徴収するなど、彼ら自身で決めた厳しい罰則規定がある。

今後は 1.5 エーカーの圃場を確保し、傾斜地ではモロゴロ州への農民研修旅行で覚えた A フレーム（等高線作付けをするための簡易水平器）を利用したパイナップル、オレンジ、マンゴーなどの作付けも計画している。普及員による農業技術指導が行われているが、組合員の積極的に農業技術を吸収しようとする意欲が感じられた。このような自発的な組合結成を促すような方法を探ることが重要である。

このような、農民同士の交流を通して、刺激を受けた農民グループが自主的に動き出す傾向を促進するため、プロジェクトでは 2002 年 8 月～9 月にかけてプロジェクト対象村の住民をピックアップ・トラックに載せて、ゼゲレニ試験農場や他の対象村に連れて行く活動を積極的に行った。その結果、幹線道路から遠くこれまでどちらかというとのんびりしていた印象の Mwanabwito 村の農民が、同じ県の Viziwaziwa 村での活動を意識するようになり、競争心をもって野菜の施肥試験に真剣に取り組むようになったことが観察されている。

3) KKM リーダー・会計研修

キバハで開催されたこの研修に参加した者は、各村 2 名（KKM リーダーと会計）であった。また、KKM 傘下のインプット・クレジット・グループ、ポンプ・グループ、製粉機グループ等の会計担当者に対する研修は、各村にローカルの会計専門家を派遣し、on-the-job-training(OJT)で実施されている。

なお、プロジェクト対象村の各 KKM の活動の活発さは、KKM リーダーが研修を受けたかどうかよりも、リーダーとしての個人的資質（リーダーシップ）に負うところが多いように思われた。例えば、Viziwaziwa 村と Ruvu Darajani 村の KKM リーダーはそれぞれ KKM 活動に熱心であるが、Vigama 村では研修を受けた KKM リーダーが多忙なため住民集会在十分に開かれず、県への報告もなされていなかった。それに不満を持った住民達が

リーダーの交代を要求し、その結果 2002 年 10 月に KKM リーダーが交代したばかりであり、今後は KKM による活動がより活性化することが期待できる。

4) 多目的集会所 (Shed)

農民は労働力、水、砂などを提供し、プロジェクトが資材を提供して、Mwanabwito 村、Viziwaziwa 村、Ruvu Darajani 村の 3 か村で多目的集会所を建設した。KKM では、農産物集荷・販売の場として位置付けており、小売商人へ一日 50~100 Tsh で場所を貸与したいと計画している (Ruvu Darajani 村では、100 Tsh の使用料のうち、40 Tsh が村の行政の収入、60 Tsh が KKM の収入となる)。その他、結婚式場、各種集会など月 3~4 回利用されている。また、プロジェクトは自主的に日本から絵本を 65 冊持ってきて、Ruvu Darajani 村等の集会所で子供や大人を集めて絵本を読む会を開催しており、このような住民向けのノンフォーマル教育活動にも今後積極的に活用されることが望まれる。

5) 製粉機

Mwanabwito 村、Viziwaziwa 村、Vigama 村の 3 か村に女性の労働軽減を目的にインド製の製粉機と糲すり機が供与されたが、機械の故障が多く、Mwanabwito 村と Viziwaziwa 村では不評であった。製粉機が立案された段階では住民の意見を聞く努力が多くなされたが、機種を選定に住民が参加せず、購入されたものを住民はうけとっただけという。住民はプロジェクトで供与された機材について「外部から与えられたもの」との印象を持っており、機材が故障した場合でも機材を供与してくれたプロジェクト側に解決を依頼するばかりで、自分達が機材のオーナーとして責任を持って故障等の問題解決にあたろうという主体的な意識に欠けていた。もし住民と一緒に機種選定や購入を行っていたならば、住民自身が機材に対する所有者意識・責任意識を強くもつことができ、現在以上に自分達で問題解決を考える努力をしたのではないかと惜しまれる。

(5) 試験圃場

1) Zegereni 試験圃場

旧ヤシ試験場を利用して、5 ha の圃場を利用して簡単な栽培試験および優良果樹苗木の生産と販売、さらに、プロジェクト関係者を含む農民への展示効果が目的となっている。

試験圃場の管理体制と業務内容は次の通りである。

- a) 農場管理者の person 費 District 負担 (農場長 1 名、副農場長 1 名、普及員 (VAEO) 1 名)
- b) 労働者の person 費 プロジェクト負担 (10~15 名/月、1,500 Tsh/人/月)
- c) 車両 (ピックアップ・トラック) の配置・運営費 プロジェクト負担
- d) 栽培作物及び試験内容

- ・ 2 ha の果樹：果樹苗木 (マンゴー、オレンジの接木苗及び優良ヤシ品種の生産)、接木ナイフ、選定バサミはプロジェクトが支給。現在 3 名の労働者が専属に接木を行っている。健苗率は 30~50% である。

- ・ 1 ha の野菜：

1 年目の栽培試験 (オクラ、トマト、キュウリ、ナス)。

2 年目の栽培試験 (タマネギ、ニンジン、トマト、ガーリック、キャベツ、チンゲンサイ等)：スイートコーンの試験栽培は成功し、ダルエスサラームでの販路もあるが、定期的な種子入手が困難である。

- ・ 1 ha の灌水試験：灌水量軽減のため、灌水間隔試験が始められている。

- ・ 1 ha の施設その他。

e) 効果

プロジェクト地域では栽培が困難、あるいは不可能とされていた市場価値の高い赤タマネギ、ニンジンの栽培が可能であることが証明された。プロジェクト関係者、農民及びプロジェクト以外の近隣農民も訪問し、試験結果や栽培方法などの展示効果は高い。しかし、プロジェクトによる資金、資機材供与の役割は大きく、プロジェクト終了後の存続は困難と思われる。しかし、タンザニアにおける地域試験場の活動がほとんど休止している現状に鑑みると、何らかの方法を講じてこの試験圃場を存続させることが望まれる。

2) 村落内の野菜試験圃場

土壌環境の異なる Mwanabwito 村、Viziwaziwa 村の 2 カ村に、新たに野菜試験圃場が設置された。野菜試験圃場では、野菜栽培のモデルとして、地域に栽培例のなかった平畝栽培でピーマンや赤タマネギなど地域に新しく導入する野菜類の栽培、簡単な施肥料試験や灌水の試験などを農民に委託して行っている。種子や肥料、農薬などの資材はプロジェクトが負担し、生産物は農民が販売できるが、農民には栽培の記録などを取り、プロジェクトに報告する義務を持たせている。主な技術指導は普及員が行っているが、重要な時期にはプロジェクトの日本人団員が訪問指導を行っている。まだ、試験例は少ないものの村内の農民が見に来て、試験栽培を行っている農民と話し合うことが少しずつ増えてきており、今後の普及効果が期待できる。

3) グループ・ナーセリー

Vigama 村では、プロジェクトにより果樹苗木生産のためのグループ・ナーセリーの設立が指導された。当初は 3 グループで 26 名の構成 (A グループ: 9 名、B グループ: 7 名、C グループ: 10 名) であったが、現在は農民の意思で 5 グループ 26 名 (A~D グループ: 各 5 名、E グループ: 6 名) に分割された。現在は、グループといながら各個人がそれぞれ個別に育苗を行っているが、毎日の灌水作業など育苗管理が大変なことなどの理由から共同化が検討され始めている。現在彼らが抱えている問題点は、①灌水が大変 (水場が遠い)、②虫害が多い、③道具類が無い (ジョウロ、農薬散布器) などであった。

育苗グループは、主にマンゴーとオレンジの優良接木苗生産を目的としている。農民研修旅行で優良接木苗が高価に販売されていることを知り、グループ員の意欲は高い。昨年度に生産したマンゴー台木に接木をした農民は 2 名であった。接木時には技術研修を受けた普及員が接木作業の指導に当たったが、活着した接木苗はなかった。プロジェクトは接木研修を再度行う計画を持っており、その効果が期待される。しかし、農民に対する接木道具の使い方(ナイフの研ぎ方を含む)、台木育成法、穂木の採取、消毒、接木後管理などの基本的な技術の継続的な指導が必要であると思われた。

表 3-7 : 調査対象地域の基礎データ

調査対象村	Mwanabwito	Viziwaziwa	Ruvu Darajani	Vigama
県 (District)	Kibaha	Kibaha	Bagamoyo	Kisarawe
ダルエスからの距離(km)	80	60	80	30
幹線道路からの距離(km)	12	5	道路沿い	5
小学校の生徒数	260	315	340	無し、7 km
診療所	有り	建設中	無し、7 km	無し、6 km
燃料	薪・苦勞しない	薪・苦勞しない	薪・週1回7 km	薪・苦勞しない
家畜(頭)/家禽	鶏・アヒル	鶏・アヒル	牛600・ヤギ、ヒツジ多数・鶏	牛10、ヤギ20、鶏多数
主要現金収入源	コメ、メイズ、野菜(トマト、オクラ)、マンゴー、バナナ、魚	キャッサバ、サツマイモ、カシュー、マンゴー、ココナッツ、オレンジ、野菜 (JICA調査以前は野菜は自給用のみ)	メイズ、コメ、野菜、魚、炭、家畜	炭、キャッサバ、カシュー、オレンジ、パッションフルーツ、バナナ、マンゴー
主食	コメ	キャッサバ	メイズ	キャッサバ
園芸栽培区分	野菜栽培	野菜栽培	野菜栽培	果樹
主要栽培地	川沿いの氾濫原	起伏地形	川沿いの氾濫原	丘陵地
土壌	Vertisol-Sandy soil	Sandy soil	Vertisol-Sandy soil	Sandy clay loam
農産物の販売方法	村に来る仲買人を待つ	村に来る仲買人を待つ ダルエスに販売に行く 農民もいる	道路沿いの市場で販売	村にくる仲買人を待つ、 Kisiwaniやダルエスに行く農民もいる
主な農業問題	・野菜の市場 ・ワニ・カバによる被害	・灌漑用水の不足：深井戸をほしい(200万Tshの投資だが、1年で返済する自信あり) ・農地の借地料が高い(10,000-15,000 Tsh/acre・season)	・農業用資材の不足 ・ワニ・カバによる被害	・イノシシ、サルによる被害 ・野菜・果樹への虫害
人口*	1950	1599	2500	525
家族数*	273	403	305	122
総面積(ha)*	2800	2000	-	400
人口密度(km2)*	67	80	-	124
穀物栽培面積(ha)*	200	200	-	80
野菜栽培面積(ha)*	40	25	-	5
果樹栽培面積(ha)*	80	120	-	80
農業普及員の数	VAEO (1)	VAEO (1)	VAEO (2)	VAEO (1)
備考	・幹線道路から離れていて隔離されているが、農地は肥沃で肥料を施さなくても自給可能な村で、全体にのんびりした農民が多い ・Plan International援助で学校・教員住宅・診療所を建設 ・UNICEF援助でコミュニティ・ヘルス・ワーカーの研修実施	・土壌は砂地だが、地下水位は結構高い	・村にNational Rice Company (中国援助でできた国有会社だが、今は民営化され、村人の何人かは株を持っている)とNational Ranch Company (国有牧場、職員40名、牛100頭)がある ・村に水道はあるが、料金滞納で給水は停止中	・Kisarawe 村の6つのSub-villageのひとつである ・小学校や病院はKisaraweまでいかなければならない ・VAEOは2000年に配属された ・Plan International援助で住宅用トイレが整備された

注：VAEO：Village Agricultural Extension Officer WAEO：Ward Agricultural Extension Officer
情報源：*は実証調査団の報告書から。他は本調査団による取材結果

表 3-8 : 調査対象地域の農業普及員のデータ

調査対象村	Mwanabwito	Mwanabwito	Viziwaziwa	Viziwaziwa	Ruvu Darajani	Ruvu Darajani	Vigama	Vigama
県 (District)	Kibaha	Kibaha	Kibaha	Kibaha	Bagamoyo	Bagamoyo	Kisarawe	Kisarawe
職位	VAEO	WAE0	VAEO	WAE0	VAEO	VAEO	VAEO	WAE0
名前	Mr. Ngitu	Mr. Longida	Mr. Charles S.	Ms. Consolata Limota	Mr. Patrick Kagambi	Ms. Ansila Malamsha	Mr. M. A. Mwenunge	Mr. A. M. Rashid
性別	男	男	男	女	男	女	男	男
年齢	(不問)	(不問)	37	49	38	36	57	52
月給 (Tsh)	69,000	72,000	60,000	70,000	76,000	98,000	126,840	113,000
学位・専攻分野	Certificate (crop production)	Diploma (crop production)	Certificate (general agriculture)	Certificate (general agriculture) Diploma (crop production & nutrition)	Diploma (animal health)	Diploma (animal production)	Certificate (veterinary science) Diploma (poultry management、英国留学)	Certificate (general agriculture) Diploma (crop production)
短期研修歴 (JICA調査による研修以外)	Livestock (6ヶ月)	Extension Method (1年間) Animal Health (6ヶ月)	—	—	Crop Production (3ヶ月)	Crop Production (3ヶ月)	General Agriculture (3ヶ月)	Coconut and Palm Oil (1年、象牙海岸留学)
居住地 (村からの距離) (km)	Mlandizi (14 km)	Mlandizi (14 km)	Kibaha (10 km)	Kibaha (10 km)	Mlandizi (8 km)	Mlandizi (8 km)	Kisarawe (5 km)	Kisarawe (5 km)
交通手段	オートバイ (JICA貸与)	オートバイ (個人所有)	オートバイ (JICA貸与)	バス	バス (往復400 Tsh)	バス (往復400 Tsh)	徒歩60分	徒歩60分
村に来る回数 (JICA調査開始前)	年に2回程度	(不問)	年に1回程度	(不問)	年に1回程度	年に1回程度	年に1回程度	年に1回程度
村に来る回数 (JICA調査開始後)	週4回	2週間に1-2回	週3-4回	2週間に1回	週3-4回	週3-4回	週2回	週1回
県からのサポート	DSMSからの技術的支援あり	DSMSからの技術的支援あり	DSMSからの技術的支援あり (オートバイに乗せて村につれてくることもあった)	DSMSからの技術的支援あり	DSMSからの技術的支援なし (DSMSのいるバガモヨから遠い、バガモヨ県ではDPMCもほとんど開催されていない) VAEOがバガモヨに行くのも3ヶ月に1回程度	DSMSからの技術的支援なし (DSMSのいるバガモヨから遠い、バガモヨ県ではDPMCもほとんど開催されていない) VAEOがバガモヨに行くのも3ヶ月に1回程度	DSMSからの技術的支援なし (キサラウェ県ではDALDOがJICA調査に関心が低く、DPMCがほとんど開催されていない。また、District Officeに電話がなく、コミュニケーションが困難)	DSMSからの技術的支援なし (キサラウェ県ではDALDOがJICA調査に関心が低く、DPMCがほとんど開催されていない。また、District Officeに電話がなく、コミュニケーションが困難)
備考	・副業に0.75 acreの農地耕作 (コメ、トマト) ・JICAのWeekly Meeting参加で2000 Tshの手当が出るのがうれしい	・副業に2.5 acreの農地耕作 (コメ、トマト、分作小作人雇用)	・JICAがオートバイ貸与しなければ、VAEOをやめて農業・畜産を始めようかと考えていた ・園芸栽培のDiplomaを取りたい	・DSMS (Nutrition) だったが、地方分権化に伴いRegionの職員がDSMSになったため、WAE0に格下げされた ・O&ODの研修を受け、翌日からこの村でPRAを実施する予定	・週3回午前中は National Ranch Companyで食肉検査技師として働いている	・村人が住居を提供してくれるなら、村に住みたい	・22年間Districtレベルのオフィサーだったが、地方分権化に伴い格下げされた ・年寄りの体に歩き回る必要のあるVAEOの仕事はつらい ・60歳で定年退職し、故郷のタンガに戻って農場と養鶏をやるのが楽しみ	・5つのWardを担当するDivisional Extension Officerを兼ねている。 ・自転車を供与されているが、キサラウェの町でしか使っていない。

注：VAEO：Village Agricultural Extension Officer

WAE0：Ward Agricultural Extension Officer

DSMS：District Subject Matter Specialist

O&OD：Opportunities and Obstacles to Development (UNICEF援助で導入予定のボトムアップ型村落開発計画策定手法)

DPMC：District Project Management Committee

情報源：本調査団による取材結果

表 3-9：調査対象地区実証調査項目

調査地域 実証項目	Mwanabwito (Kibaha)	Viziwaziwa (Kibaha)	Ruvu Darajani (Bagamoyo)	Vigama (Kisarawe)	Zegereni (Kibaha)
1.インプットクレジット	○ (返済率低い)	○ (返済率低い)	-	-	-
2.ウォーターポンプの改良	○ エンジン・ポンプ (活用率低い)	○ 足踏みポンプ (活用率低い)、 キシマ(水溜)改良	○ エンジン・ポンプ (活用率高い)	-	-
3.普及員の能力向上	○ 野菜栽培・参加型開発 手法の研修(14日間、2 回)	○ 野菜栽培・参加型開発 手法の研修(14日間、2 回)	○ 野菜栽培・参加型開発 手法の研修(14日間、2 回)	○ 野菜栽培・参加型開発 手法の研修(14日間、2 回)	-
4.コミュニティの能力向上	○ KKMリーダー・会計研 修(2名)	○ KKMリーダー・会計研 修(2名)	○ KKMリーダー・会計研 修(2名)	○ KKMリーダー・会計研 修(2名)	-
	○ 先進地域視察 (Arusha、3日間)	○ 先進地域視察 (Arusha、3日間、実 証調査参加者25名)	○ 先進地域視察 (Arusha、3日間、実 証調査参加者25名+そ の他村人15名)	○ 先進地域視察 (Morogoro、3日間、 実証調査参加者25名+ その他村人25名)	-
	-	○ 多目的集会所	○ 多目的集会所	○ 多目的集会所	-
	○ 製粉機(故障中)・ すり機	○ 製粉機・ すり機(故障中)	-	○ 製粉機・ すり機	-
5.試験圃場	○ 野菜試験圃場	○ 野菜試験圃場	-	○ グループ育苗	○ 県苗木圃場
6.栽培類型	○ 野菜地域	○ 野菜地域	○ 野菜地域	○ 果樹地域	-
7.コミュニティ・プロ ジェクト実施委員会 (KKM)のメンバー数	8人 (うち、女性4人) (cooperativeとして登 録予定)	9人 (うち、女性3人) (societyとして登録済 み)	9人 (うち、女性2人) (cooperativeとして登 録予定)	9人 (うち、女性3人) (cooperativeとして登 録予定)	-
8.実証調査に関するそ 他の情報	<ul style="list-style-type: none"> ・2つのポンプ・グループで共同農業の動きあり ・製粉機・すり機は故障が多いので、交換してほしい 	<ul style="list-style-type: none"> ・KKMリーダー(ザンジバル出身)はコースト州最優良農家に選ばれた先進農家(15 acreの農地所有) ・Input Creditを受けた農民は金は持っているが返さない(普及員の情報) ・Input Creditを返済しない農民のために、KKMリーダーが自分の土地の一部を共同農場として提供 ・足踏みポンプは労力ばかりかかって効率が悪いと最初から主張していたのに、コストの面から足踏みポンプを供与されたのが残念 ・製粉機・すり機は故障が多いので、販売店を警察に訴えるべきだとJICA調査団に提言した ・集会所は毎週月曜日に市場にする計画あり(ダルエスから買い付け人を呼んできた) 	<ul style="list-style-type: none"> ・5つのポンプ・グループの農地は川沿いに隣接した共同農場で、監督・指導しやすい(土地は村からの無償貸与) ・JICA調査以前にポンプ利用の経験があった ・ポンプ・グループからの返済金を活用して、KKMが独自にインプット・クレジットを供与し始めている ・KKMグループ9人中4人が村の行政官も兼ねており、12月15日から道路沿いの市場を強制的に多目的集会所に移転させると村が決定した(道路沿いは交通事故多いため) 	<ul style="list-style-type: none"> ・製粉機・すり機は利用者が少ないので、返済の開始は来年1月ではなく6月からに延期を希望している。なお、果樹主体のこの村では、米、メイズは自給用が中心であり、製粉機・すり機のニーズは残り高くないので、キャッサバにも製粉機を活用しているとのことである。 ・グループ育苗は、当初3グループ26人で始めたが、各グループの人数が多いと管理しにくいため、現在は5グループ26人に再編した。 ・集会所では市場を開く計画があるが、前のKKMリーダーが熱心でなく進まなかった。最近KKMリーダーが交代し、彼は熱心なので近く市場計画も進展すると思われる。 	-

情報源：実証調査団の報告書と本調査団の取材から