

3-4 今後のアフリカ農村開発における行政のあり方について

3-4-1 なぜ行政の役割なのか

農村開発にかかわる主体はさまざまであるが、開発協力・援助の受け手としての行政の役割は大きい。1980年代以降の構造調整政策は政府の役割を縮小し、民間部門に開発主体としての役割を求めてきた。しかし、貧困削減や食料不足解消などのアフリカをめぐる国際目標はいまだ道遠しという状況である。少なくとも、現在まで「小さな政府」は開発の推進力を生み出しきれていないし、地方政府を含む行政はいぜんとして重要な役割を果たし続けている。とくに農村開発分野においては、民間主体の蓄積が一般に乏しいから、さしあたり行政の役割に期待しなければならないという事情もある。とすれば、いま一度農村開発における行政の役割を再検討することが必要になる。

政府役割の再検討という課題は、開発協力・援助をめぐる世界的な動向とも関連して重要である。開発協力・援助の最終的目標は、その相手社会が援助を必要としなくなることにある。つまり、自立的な発展が可能になるということである。そのためには、開発協力・援助が社会に受け入れられ、その社会システムの一部に同化して根づかなければならない。自立的発展の道筋にのればこそ、プロジェクトや技術協力などで実施された開発が長続きすることになる。そうなれば、開発協力・援助の効果があつたということになるだろうし、投入資金の効率性も上昇することになる。90年代に相次いで登場してきた「開発の持続性」問題³⁷や「結果重視の援助」という考え方も、このような文脈で捉えることができる。

「開発の持続性」問題や「結果重視の援助」は結局のところ、援助の受け手である相手国政府の制度や実施能力に依存するという理解に結びついていく。すなわち、政府のあり方（ガバナンス）を「再び俎上にのせ、開発に資する政府の公権力行使のあり方を追究しようとする動き」³⁸である。とくに、政府のガバナンスが良好であるところに援助を重点的に実施しようとするグッド・ガバナンスの動きが大きな潮流となった。ここでの課題にひきつけて言えば、グッド・ガバナンスの重要な構成要素は、もともと独自の領域を持つ民主化と地方分権である。つまり、グッド・ガバナンスと民主化と地方分権とは不可分の関係にあるということである。この点で、開発協力・援助と政府の役割ならびに地方自治とのかかわりを解明する重要性が高まっている。

サブサハラ・アフリカにとって、農業は農村開発の重要な領域をなしている。農業も農村も、土地を離れてその開発を考えることはできない。したがって、農業・農村の開発に関連する事業は属地性を帯びざるを得ないし、そのことは各地域の歴史的・社会的固有性によってさらに強化される。この属地性のゆえに、農村開発が重視されるようになればなるほど、地方政府の役割は決定的に上昇することになる。地方分権の流れもこの傾向を強化こそすれ、弱めることはない。

ところが、役割や期待の上昇とは裏腹に、地方政府に対してはいろいろな懐疑が表明されている。その要点は、計画・運営・実施にかかわる能力、スタッフの数と力量、財政基盤といった地方自治の基本的な要件を、地方政府が十分に備えていないのではないかということにある。つまり、地方政府への期待が大きくなっているのに、地方政府には地方分権に耐えうる力がないということである。本当にそうなのか、もしもそうであるとすればその要因はなぜなのか、どのような対処が考えられるのか、といった地方政府そのものに対する考察の必要性が浮

³⁷ 持続性 (sustainability) 概念は、1987年に発表された環境と開発に関する世界委員会 (WCED) の報告 (Our Common Future, 邦訳『われら共有の未来』) によって提唱され、92年の国連環境開発会議 (UNCED, いわゆるリオ・サミット) 以後一般化した。ここでの持続性は開発の効果が長続きすることや地元の人々によって運営されていくこととして理解される。

³⁸ 高橋基樹・藍澤淑雄・佐々木 亮「アフリカ農村開発における政府の役割—タンザニアにおける農業・農村開発セクター・プログラムの導入と日本の新しい取り組み—」『IDCJ FORUM』第22号、(財)国際開発センター、77頁。

上する。

以上のように、国際的な開発協力・援助の思潮をみても、また実際に進んでいる政治経済的な改革からしても、さらに農業を含む農村開発の地域的固着性からしても、行政の役割、とりわけ地方行政に焦点があてられている。このような状況の下で、どのような協力・援助がありうるのか。世界の援助界における日本のプレゼンスを確保するという面からも、とくに地方分権下の援助についてどのようなポジションを取るのかが問われている。

3-4-2 地方自治と地方分権

3-4-2-1 地方自治と地方分権

地方政府の役割に注目するということは、行政システムにおける地方自治のあり方を問うことでもある。しかし、一口に地方自治といってもたいへん多彩である。そこであらかじめ、地方自治の概念と類型について簡単に検討し、ついで世界的な潮流ともなっている地方分権の概念とその意味するところを整理しておくことにしたい。

地方自治の定義にはさまざまなものがあるが、その概念規定における共通要素を抜き出すと、自律性 (autonomy) と自己統治 (self-government)、あるいは自己決定と自己責任、およびそれらの不可分性といったあたりに集約できそうである。こうした要素からなる地方自治は、個人や数人の集団からかなり広い範囲の行政体に至るまで多層的なレベルを含んでいるが、国民国家を超えることはない。そこで、佐藤俊一は地方自治を「国民国家内における一定領域の地域社会の自律性と自己統治」³⁹⁾だと簡潔に定義している。

そこには中央政府と地方政府の緊張的關係が含意されており、ここから自律性をめぐる中央と地方の「綱引き」が始まる。地方自治といったとたん、そこにはすでに分離のベクトルが作用する。だから、地方自治の性格分析には、互いに逆方向を向いている集権と分権のベクトルのどこに位置づけるのかということが問題となる。しかし、集権一分権の二分法だけで地方自治を把握できるわけではない。というのは、この二分法は行政の制度的側面・構造的側面からの分析視点であり、目標的側面・機能的側面が欠けているからである。では、行政の中核に据えられるべき目標とは何だろうか。それは、資源の効率的・公平的な配分・調整だろう。むろん、資源配分は市場を通じても行われている。とすれば、行政は計画・規制のベクトルと市場・自由のベクトルとの関係からも考察する必要がある。つまり、地方自治の性格は、集権一分権ベクトルと計画・規制-市場・自由ベクトルという行政における2つのベクトルの組み合わせによって把握することができるということである⁴⁰⁾。

ところで、行政を担う政府は3つの「顔」を持つ。すなわち、意思決定やルール策定にかかわる「政治体」としての顔、課題克服に向けての手段構築にかかわる「政策体」としての顔、その実施にかかわる「事業体」としての顔である⁴¹⁾。これら3つの顔はもちろん相互に結びついていて切り離せるものではないにしても、その範囲とレベルは少しずつズレがある。「政治体」としての顔は意思決定にかかわるためにより中枢部に権限が集まりがちであり、大枠の目標を設定するという意味で抽象度が高くなる。「政策体」としての顔は、「政治体」の決定を操作可能な政策として具体化し、中枢から周辺へ広げていく役割を担う。「事業体」としての顔はそれぞれ

³⁹⁾ 佐藤俊一『地方自治要論』成文堂、2002年、1頁～2頁

⁴⁰⁾ もともとこの枠組みは、ベネットが欧米各国の社会システムを把握するために提唱したモデルである (Robert J. Bennet(ed), 1990, Decentralization Local Governments and Markets, Oxford)。詳細は、重森 暁『地方分権 どう実現するか』丸善ライブラリー、1995年、を参照。サブサハラ・アフリカへの適用については今後さらなる検討が必要であるが、サブサハラ諸国における地方自治研究がほとんどなされていない現状に鑑みて、それなりの普遍性をもつと考えられるベネット・モデルをさしあたりの一般的枠組みとして使えるのではないかというのが、ここでの趣旨である。

⁴¹⁾ 江口克彦『脱中央集権国家論』PHP研究所、2002年、28頁～32頁、106頁～119頁。ただし、「政治体」「政策体」「事業体」という用語は佐々木信夫 (中央大学) によるものとされている。出所は不明。

の現場において政策を実施する。これら3つの顔は中央政府と地方政府のいずれも共有している。

集権一分権ベクトルと計画・規制―市場・自由ベクトルとの関係、および「政治体」「政策体」「事業体」という行政の3つの顔を組み合わせたものが図3-3である。縦と横のベクトルで4分された右上のコラムには市場的集権、左上には計画的集権、左下には計画的分権、右下には市場的分権がそれぞれ割り当てられている。アナロジーとして言えば、小さな政府と市場メカニズムに依拠しようとするアメリカン・スタンダードが市場的分権に近く、市場的集権はフランスの地方自治に、計画的集権はかつての社会主義国家の地方自治、計画的分権はタンザニア・ウジャマー社会主義の理念になぞらえることができよう。

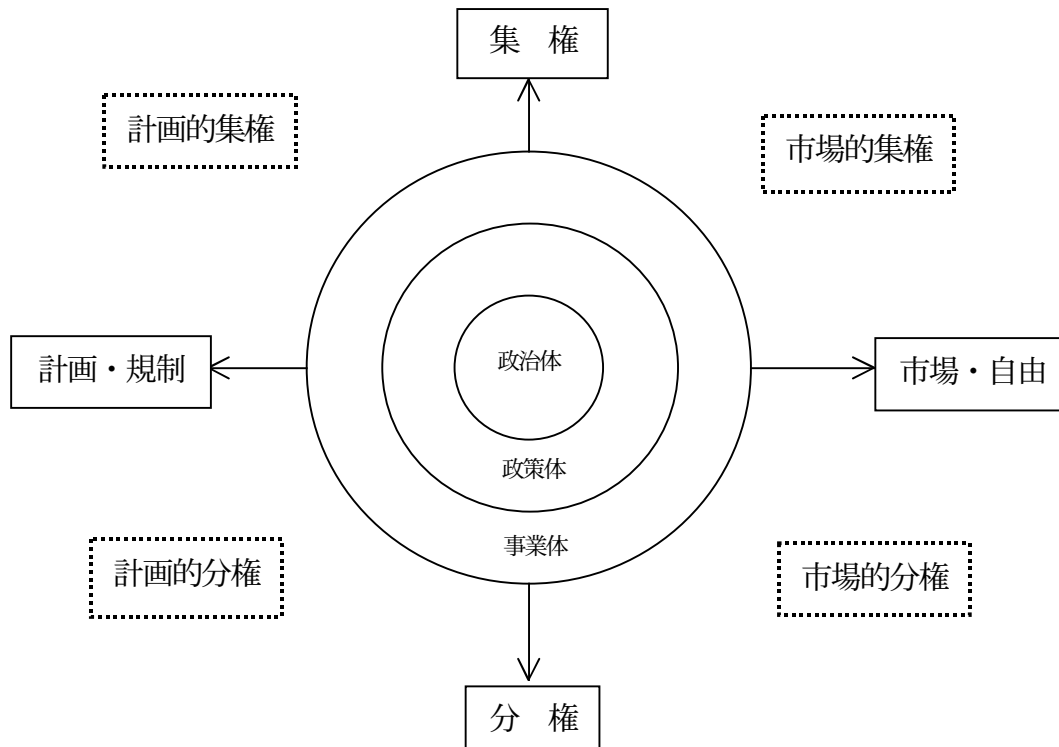


図3-3 構造と機能からみる地方自治のモデル

注) R. J. Bennet, 1990、および江口克彦、2002より筆者作成

このアナロジーはあくまで国単位の行政システムを想定しているが、地方分権が進展していけば地方政府それ自身の位置を確定する作業が必要になる。たとえば、中央と地方が対等な根拠に基づいて権限を分割しあい、地方政府も選挙による独立政体と自主財政が認められるようなかなり徹底した地方分権の場合には、中央政府の「政治体」としての顔は小さくなり、代わりに地方政府の「政治体」としての顔が大きくなる。中央の意思決定の範囲内で、地方に権限の一部を分与しその限りで部分的な自主財政が可能になるような場合には、地方政府の「政策体」としての自由度が向上することになる。あるいは上の例のように政治的な分離や行政的な分離ではなく、単に「事業体」としての顔の部分のみが行政権委譲によって肥大するが、「政治体」や「政策体」としての自由度は広がらないということもありうる。

地方政府の位置を確定する作業は、地方分権のどのレベルがどの程度実現されるのかという問題とも関連している。これまでの議論から類推されるように、地方分権とは中央政府の「政治体」「政策体」「事業体」のそれぞれに占有されていた権限を中央政府以外に移すということである。だから、移す権限の内容やその程度、あるいは

移す対象によって整理が可能である。たとえば、E.ムニワサ (E. Mniwasa) と V.シャウリ (V. Shauri) は分権を脱集中 (de-concentration)、委任 (delegation)、委譲 (devolution)、民営化 (privatization) として規定している⁴²。また IULA (International Union of Local Authorities) は中央・州・地方政府の間で権限と責任と資源とを分配し分け合うプロセスであるとしている⁴³。

これらの定義を参照しつつ、ここでは地方分権を次の 4 つの側面からなるものとして捉えておきたい。第一は意思決定や計画、その実行の可否、実施後の評価、計画変更などを地方政府の責任において決定できる自律性である。これは「政治体」としての顔と関連する政治的的地方分権である。第二は権限とくに規制権限を中央から地方へと委譲する行政権委譲である。行政権委譲は、政策立案の自由度を制約するので、「政策体」としての顔と関連する。第三は自主財源の確保や課税権の認定による財政的な自立性である。財政的な地方分権は、「事業体」としての独自性を持ちうるかどうかを左右する。第四は、以上 3 つの側面とは位相が異なるが、共通の基盤として重要な役割を果たす規制緩和と責任の明確化である。その前提となる仕組みとして、情報公開と評価体制が組み込まれているかどうかも重要な点である。これによって、地方自治が奉仕すべき住民に対する行政の透明性と説明責任が確保されるからである。

サブサハラ諸国では、地方分権のこうした 4 つの側面が、前掲図 3-3 の各位相においてどのように現れているのか。今後、地方分権がさらに進むにつれて、中央政府の顔の変化や地方政府の顔の向き方を注意深く把握する必要が高まってくると思われる。そのためにも、ここで述べた分析枠組みは有効性を持つと考えられる。また複雑な地方分権の現状を理解しやすくするために、おのおののレベルに応じた地方分権の指標を作る作業も必要になってこよう。

3-4-2-2 サブサハラ・アフリカにおける地方分権

サブサハラ諸国は、その歴史的経緯に規定されておおむね中央集権的な行政システムを採用してきた。国民国家として必然的に統合されていくメカニズムを持ち得なかったり、国民経済の動力になりうるほどの民間部門が蓄積されなかったりしたために、常に中央政府がメイン・アクターとして登場しなければならなかったからである。しかし、1990 年代に入ってから地方分権の動きが次第に大波となってサブサハラ・アフリカ全体を覆い尽くすまでになっている。

地方分権が推奨されてきた理由はいくつかあるが、最大のものは中央「政府の失敗」だろう。詳細は省くが、要するに中央政府がすべてを処理しようとすることに無理があるのであって、地方の問題はより現場に近いレベルで対処し、民間に任せるべきは任せる方が効率的だ、という認識がドナー国・機関に広く共有されるに至ったのである。ところが、この分野に関する研究はたいへん遅れている。とくに、地方分権と農業政策あるいは農村開発とのかかわりについての研究はほとんど行われていないし、地方政府レベルの研究もきわめて乏しい。これまで実質的には地方自治が機能していなかったに等しいことに加え、地方分権が現在進行中であるという事情も影響しているだろう。今後は、農業・農村に焦点を当てた地方分権研究の必要性が非常に大きいことをまず指摘しておきたい。

以下では、地方分権の進展状況に関する若干の事例を紹介しておく。

まず、南部アフリカ開発共同体 (SADC) の動向である。SADC は 1997 年 9 月に SADC 地方自治体フォーラ

⁴²Eugene Mniwasa & Vincent Shauri, 2001, Review of the Decentralization Process and Its Impact on Environmental and Natural resources Management in Tanzania, Lawyers' Environmental Action Team (LEAT), Dar es Salaam, Tanzania

⁴³IULA のウェブサイト (URL <http://www.iula-int.org/iula/template.asp?L=EN&ID=43>) 掲載の政策文書による。

ム (SADC Local Government Forum) の設立に合意し、地方自治の推進、災害管理、自治体間協同等を目的として活動をはじめた。手始めに、99 年 7 月に SADC 地方自治体会議 (SADC Local Government Conference) を開催した。参加国はボツワナ、マラウィ、モザンビーク、南アフリカ、タンザニア、ザンビア、ジンバブウェなど 11 カ国だった。ここでは、地域協力・情報の共有・能力開発がメイン・テーマとして議論された。その枠組みの下で、地方自治の法的フレームワーク、インフラ投資と持続的なサービス供給、環境計画と災害管理、開発パートナーシップがサブ・トピックとなった。この会議が SADC のメンバー国にどのような影響を及ぼしたのかは定かではないが、南部アフリカ地域全体で地方自治が政治的焦点となっていることは十分にうかがえる。

次に、セクター・プログラム方式による農業開発を進めているタンザニアについて、地方分権の進展状況を簡単に整理しておく⁴⁴。タンザニアでは、2000 年に策定された地方政府改革計画 (Local Government Reform Programme) に基づいて、地方自治庁 (PO - RALG) が中心になって地方分権を推進中である。従来の行政システムは中央政府—州政府 (Region) —県 (District) という二層制の階層構造をとっていたが、中間の州政府の機能を弱めて県の機能を強化しようとしている。州政府に属していた人員を積極的に県に配置換えしているし、予算も州の関与が薄くなっている。つまり、県に焦点を当てて国—(州)—県という中抜きの一層制地方自治に移行しようとしているのである。本来トップダウン的な性格を持つ中央政府の農業開発セクター・プログラム (ASDP, Agricultural Sector Development Programme) でも、具体的な開発計画は県が県農業開発計画 (DADP) として作成することになっている。その際に、農村住民からの意向の吸い上げを尊重するというボトムアップ方式が強く求められている⁴⁵。

予算については、経常予算の配分権限が財務省に集中され、農業関連 3 省⁴⁶は配分予算を持たない計画・アドバイス業務省へと転換せざるを得ない状況である。開発予算については基本的にドナー資金に依存せざるを得ないが、その流れはバラバラであり、財務省でも開発資金の全体像を十分把握できていないようである。たとえば世界銀行は TASAF (Tanzania Social Action Fund) において、対象グループに口座を作らせ、そこに直接資金を投入する方式を取っているし、SIDA は中央政府のオーナーシップを尊重して財務省予算に資金を出している。UNCDF は県レベルの能力開発を重点的に実施し、DANIDA は県と住民組織の二本立てで資金投入している。ドナーの思惑によって資金のルートが異なっているが、地方なり住民組織なりに力点があることは共通しているといえよう。

南アフリカでは、中央政府の州・地方自治省 (Department of Provincial and Local Government, DPLG) が地方自治政策の大枠を決めている。その任務は、州政府と地方政府における効果的な行政システムの構築と促進ならびに政府の異分野を結びつける統合システムの構築である。DPLG は「統治と開発」、「制度改革と支援」、「支援サービス」の 3 部局からなるが、「制度改革と支援」部が州政府および地方政府を支援する。なお、この部が伝統的権威をも対象としていることは興味深い。DPLG の支援は能力開発プログラムの実施や技術的アドバイスに限られている。政策や開発事業の主体は、州政府にゆだねられている。県の権限はあまり大きくない。つまり、南アフリカの地方分権は州ごとの自立的発展を目指しているといえる。できるだけ、州政府に予算と人員、政策の権限を移し、中央政府の関与は法的枠組みにとどめようとしている。ただし、州の間の格差が大きいので、コントロール役としての中央政府という位置づけはなお強いものがある。

⁴⁴ 詳細は本報告書第 3 章 3 節を参照のこと。

⁴⁵ PRA 方式はコストと時間がかかるということで、O&OD (Opportunities & Obstacles Development) 方式が推奨されている。

⁴⁶ タンザニアでは、農業関連省が食料・農業省 (MAF)、協同組合・流通省 (MCM)、水・畜産開発省 (MWLD) の 3 つに分立している。

ウガンダでは 1992 年の大統領政策声明 (presidential policy statement) によって本格的な地方分権の歩みが始まり、1997 年の地方自治法 (Local Government Act) で政策的な体系性が整ったといわれている⁴⁷。ウガンダでは、前政権の中央集権と権力の私物化・腐敗に対する反省から速いペースで分権化が進められてきた。その焦点は、県レベルの地方政府の強化であり、住民参加である。住民参加は 1995 年憲法に組み込まれた抵抗評議会 (Resistance Council) を通じて行われたが、この RC システムは集落から県に至るまでの五層にわたる地方評議会 (Local Council) へと改組された。LC システムの最上位に位置づけられる県評議会の事業は、生産・流通委員会、健康・環境委員会、教育委員会、一般目的委員会、財政委員会、公共事業・運輸委員会が実施する。しかし政策決定は評議会の権能である。評議会は条例、予算、開発計画、公債発行、公有財産の抵当設定といった権限をもつ。こうして、県評議会は徴税率の向上やインフラの整備・補修に顕著な効果をあげている。他方、県によっては情実による職員採用や「部族主義」(tribalism)、専横といった問題も認められ始めている。

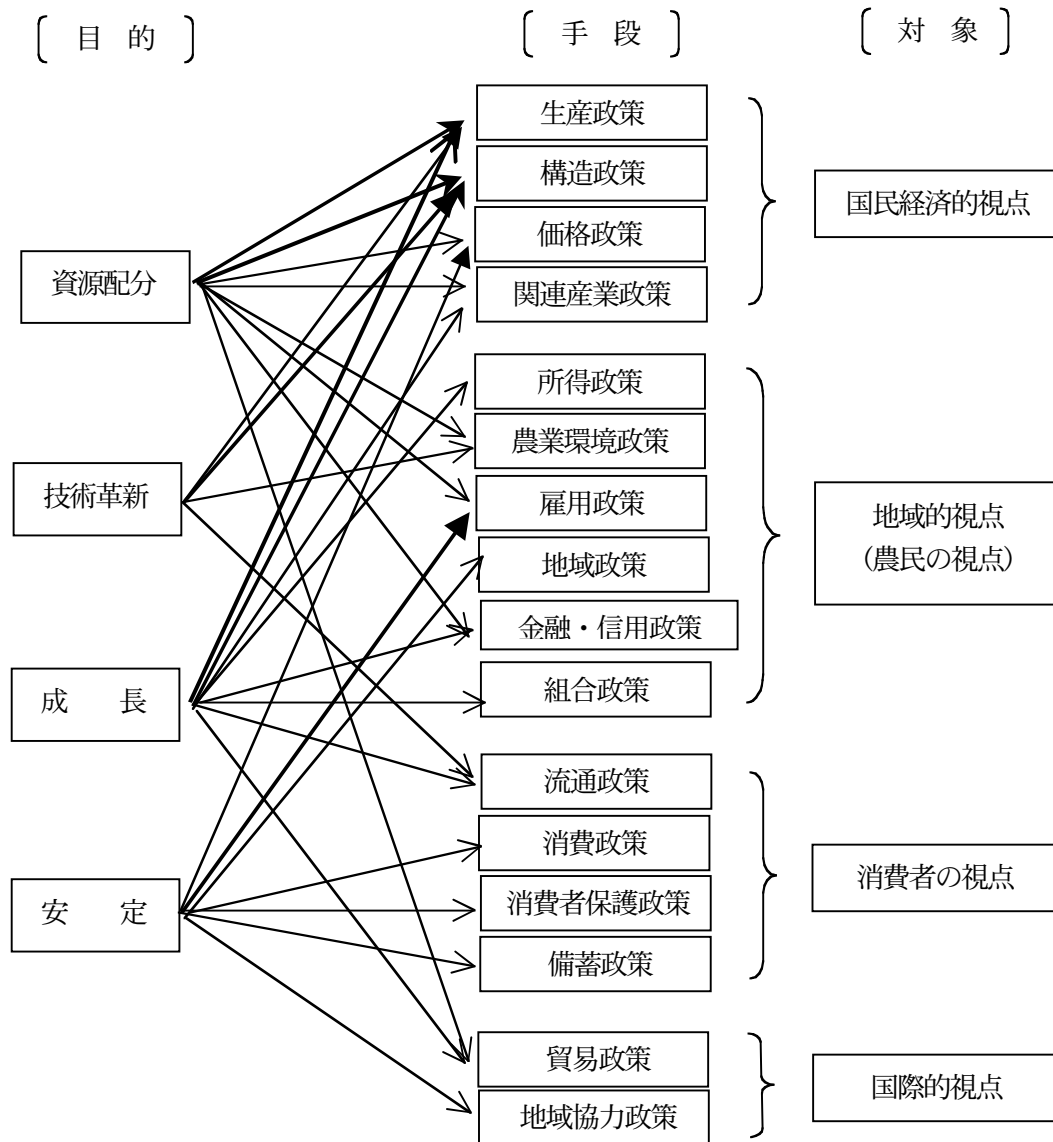
3-4-3 農村開発における中央政府と地方政府の役割分担と相互関係

3-4-3-1 農村開発政策における目的-手段関係

独立以降、サブサハラ諸国の中央政府は、農業政策を含めて農村開発の全権を担う「政策体」として活動してきた。しかし、地方分権の進展は、そうした中央政府の「政策体」としての顔にも変更を迫る。一手に握っていた農村開発政策を分割し、あるものは地方政府に分与し、あるものは民営化して市場に任せる。これが分権化である。とすれば、どのように分割し、どこに委任するのか、このことによって農村開発のアポリアがどのように克服可能なのか、といった疑問が湧いてくる。最後の疑問は個別具体的な事例に基づいて分析し、その経験とノウハウを蓄積していくことによってしか解答を見出すことはできない。前二つの疑問については、あらかじめ農村開発政策の体系を整理しておく、個別の事例を検討する際に役に立つと思われる。

⁴⁷ Apolo nsibambi (ed), 1998, Decentralisation and Civil Society in Uganda, Fountain Publishers, Kampala, Uganda

図 3-4 農村開発政策の目的と手段



注) 筆者作成

図 3-4 は、農村開発政策を目的と手段の関係ならびにその対象という視点から整理したものである。ここでの目的は厚生経済学の一般的な命題を念頭においている。その目的を達成するために必要とされる主要な政策手段を対象ごとに分けてこの図を作成した。厚生経済学の 3 命題は成長（効率）、安定、公正であるが、ここでは資源配分と安定に公正を含ませている。「政策体」としての顔は、これら目的に対応する手段によってその達成を図る。中央政府にほぼ独占されていた政策手段が、地方政府に分割・分与されるということは中央から地方に至るおのおのレベルでこうした目的手段体系を構築するということになる。その中で、どの手段を中央政府が責任を持ち、地方政府はどこまで踏み込むのかということが次の焦点となる。

前述したような分権化の推進理由を考慮すれば、当面の焦点はできるだけ「小さい中央政府」をつくるということにおかれよう。その規模は、たとえば GDP に占める中央政府と公社の寄与で測定し、それをどこまで狭めることにするのかという政治決定に依存する。ひとつの極には、新古典派経済学が主張してきたように、中央政府の機能を基本的に 4 つの分野に限定してしまう方向性がある。すなわち、国の安全保障や外交など純粋公共財の

提供、国民基盤サービスの提供、全国共通ルールの設定、重要分野の調査・研究がそれである。

農業政策に限れば、WTO 農業協定のグリーン・ボックス（緑の政策）が中央政府の権限を考えるヒントになるかもしれない。周知のように、農業協定は国内助成の削減を義務づけているが⁴⁸、削減対象外の政策としてグリーン・ボックスを認めている。グリーン・ボックスには表 3-10 のように、研究・普及、基盤整備、備蓄、災害対策、構造調整、農業環境施策などが含まれている。

表3-10 WTO農業協定における緑の政策

一般サービス	研究、防除・検疫、訓練、普及、検査、市場情報・販売促進 基盤整備（道路、市場、港湾、水利施設、環境等） （ただし施設は削減対象）
食料安全保障のための公的備蓄	法令に基づく備蓄形成と保管 民間備蓄含むが財政的に透明 市場価格で売買
国内食料援助	的確な受益者への供与
直接支払い	デカップリング（明確な基準、生産形態・価格に基づかない） 収入保険、自然災害・病虫害等の補償 環境保全、条件不利地域援助 構造調整政策関連（離農支援、農地転用、投資助成）

注）農林水産物貿易問題研究会『世界貿易機関（WTO）農業関係協定集』国際食糧農業協会、1995年、より筆者作成。

以上のような政策体系を前提として、中央政府と地方政府の間にはどのような役割分担が考えられ、どのような相互関係をとっていかなければならないのかについて検討を進めよう。表 3-11 はさしあたりの目安として、農業・農村政策の領域別に中央政府から地方政府に至るまでの分担を例示したものである。表中の政策手段は、それぞれの適正と考えられるレベルに応じて中央政府から狭域の地方政府にまで配分した。

⁴⁸ WTO 農業協定第6条、および付属書2。国内助成の水準は、直接的な補助金と内外価格差に基づく支持額の合計で計算されるAMS（Aggregated Measures Subsidy）によって測定される。

表3-11 農業・農村開発政策における中央政府と地方政府の役割分担

	「中央政府	広域地方政府	中域地方政府	狭域地方政府
生産政策	食料生産計画、自給目標、土地利用計画、基盤研究、統計、地理情報	灌漑など生産基盤、基礎研究	農業普及、農業サービス、資材配分、市場情報、農地と草地の調整	土地配分・登記
構造政策	生産性向上、生産の組織化		中核農民、機械化	労働力調整
価格政策	価格安定化	価格情報（分析、加工）	価格情報（収集、伝達）	
関連産業政策	資材産業育成、食品関連産業など企業活動保証枠組み	契約栽培仲介・監視、新しい関連産業育成	地場向け加工振興	
所得政策	法制度、政策枠組み、輸出振興		農産物加工、副業振興、農・畜・水・林複合	
農業環境政策	法制度、政策枠組み	土壌保全、放牧管理、災害管理・復旧	流域管理、地域的な放牧管理、植林	水場管理
雇用政策	労働の産業間移動	労働集約的公共事業	雇用機会創出	小規模耕起サービス
地域・社会政策	地域政策の枠組み、農村電化・エネルギー、高等教育	基幹道路、広域病院、中等教育	地方道路、水道、クリニック、基礎教育	ジェンダー・フリー、ドメスティック・バイオレンス
金融・信用政策	法制度、政策枠組み	作物・家畜保険	マイクロ・クレジット	「頼母子」
組合政策	法制度、政策枠組み、監査制度	連合組合の能力強化、監査	単位組合の能力強化、監査	組合員組織化
流通政策	法制度、政策枠組み	ポーター・トレード、州間物流の促進	公設市場、市場情報	貯蔵・集荷ポイント、販売組織化
消費政策	法制度、政策枠組み	消費者補助金	災害時などの食料配給	
消費者保護政策	法制度、政策枠組み、検疫	品質規制、規格・基準	衛生管理	
備蓄政策	法制度、政策枠組み、備蓄管理、分配	備蓄計画	備蓄施設の管理	
貿易政策	通商枠組み、関税	ポーター・トレード		
地域協力政策	地域協力	国境地域における越境協力		

注) 筆者作成

このなかには、価格政策のように今ではあまり採用されなくなっている領域や本来民間が担うべきものも含んでいるが、政策の選択肢としてはやはり残す意味があったり、民間の育成役になったりするという意味を込めている。またサブサハラ・アフリカの現状では、まだ実現性が薄い地域協力政策や備蓄政策なども加えてある。現時点で緊急性の高いと思われる領域は、生産政策、流通政策、金融・信用政策、地域・社会政策だと考えられるので、以下ではこれらの領域を中心にもう少し詳しく検討しよう。もちろん農村における雇用政策や所得政策も国として取り組むべき重要な課題であるが、民間の活動や他の産業政策と関連するのでここでは表示するにとどめた。

3-4-3-2 中央政府の基本的役割

中央政府の基本的な役割は、地方分権が議論されてきた経緯を振り返れば、前述した新古典派流の4つの機能を基本として国全体にわたる社会的基盤の整備・維持におかざるを得ないだろう。この基本線の下で、どのような具体的機能を盛り込むのか（中央政府に残すのか）、またサブサハラ・アフリカの特性に考慮して追加機能を認めるのかということが問題になるだろう。

もっとも重要で基底的な中央政府の役割は「政治体」としての顔に置かざるを得ない。すなわち、国としての課題や将来方向を明確化し、分かりやすい戦略として国民の前に提示するといった戦略・立案・計画機能である。農業・農村政策としては農業の目標設定とそこに向けた土地利用計画や食料生産計画が基本となる。戦略・立案を現実的に担保するための財政機能、つまり予算配分機能を中央政府に残すかどうかは議論の分かれるところである。過度の予算配分権限を中央政府に残すと、地方分権が実質化されない。逆にすべて地方政府の自主財政に任せると、地方政府間の格差が大きくなる。豊かな地方政府はドンドンと開発事業を進めて豊かになり、貧しい地方政府はますます貧しくなる。ゼロかすべてかという問題ではないにしても、財政資源の不均衡解消と財政分権化とがどこでバランスされるのかは地方自治の行方を左右しかねない。

公共財の供給機能については、いわゆる純粋公共財の供給に限定するのかそれとももう少し公共財の幅を広く取るのか、という選択はありうる。多くのサブサハラ・アフリカの農村にとって、土地保有権・利用権の確保は決定的に重要でありながら、土地制度の改善は進んでいない。制度はできても、効果を期待できるように実施されていない。むしろ、伝統的な権威に配分を任せることが多く、土地保有の不安定さや恣意的な侵害の原因になっている。そのことは土地生産力を低水準にとどめるように作用する。だから、土地制度を国レベルの公共財と位置づけ、その権利を確定することは国全体の利益になる。土地の登記とも関連するが、問題分析や計画の前提になる土地の生産力（原生植生、土壌条件、土壌侵食量、灌漑可能性など）や利用権配分に関するデータベースや統計の整理は地味だけれども、有意義な中央政府の役割に位置づけられるべきである。また、生産水準強化のための研究・開発機能や安定化のための法制度・規制機能や保険制度、農村金融・信用、消費者保護なども公共財、ないし準公共財として把握するべきだろう。

3-4-3-3 地方政府の基本的役割

次に地方政府の役割はそのレベルによって異なる。一般的にいて、地方政府は3つのレベルに分けることが可能だろう。第一は広域の地方政府（広域地方政府）であり、だいたい州（province, region）のレベルに相当する。第二は中域の地方政府（中域地方政府）であり、だいたい県（district）のレベルに相当する。第三は狭域の地方政府（狭域地方政府）であり、集落レベルに相当する。中域地方政府と狭域地方政府との間に地区（ward）が入ることもあるが、全般的に出先機動的な性格が強い。

分権化時代の広域地方政府は、中央政府の定めた法的枠内において独自の地域発展戦略を描くことが求められる。この場合に、連邦制のようにかなり自立性の強い自治体となりうるのか、それとも中央政府から規定された範囲内で地域の課題を解消することに限定されるのかという問題は、広域地方政府の前提条件としておさえなければならない。また、南アフリカのように州政府に地方分権の焦点をあわせるのか、それともタンザニアのように中域の県政府に権限を集中するのによっても状況は変わってくる。こうした前提条件を把握した上で、どのような機能が広域レベルにふさわしいのかを検討する作業が必要になる。

広域地方政府における「政治体」としての顔や「政策体」としての顔は上記の前提条件によって大きく変わりうるけれども、「事業体」としてはどのケースでも相対的に共通点を持つのではないかと。すなわち、州レベルにかかわる公共事業、属地的ではあるけれども広域的対応に必要な環境保全機能、同じく小地域を越えるような災害

管理・復旧機能などが、それである。公共事業としては、水利権調整の必要な灌漑や県同士を結ぶような基幹道路などをあげることができる。土壌侵食防止や河川管理なども、長い時間と広域的な対応が必要な環境保全上の課題である。

生産政策にかかわる農業技術の研究開発には、植生・地形などの生態的ゾーンを単位とする方が効果的なことが多い。生態的ゾーンは必ずしも行政単位と重なるとは限らないから、州の間で連携をとることが必要になる。その際のリーダーシップは、広域地方政府よりも中央政府に求める方が現実的かもしれない。流通政策の面では、州の間の物流を活発化するための規制緩和とともに、国境地域ではいわゆるボーダートレードの推進が望まれる。国内の遠方地域に交易圏を求めるよりも隣国に輸出する方がはるかに効率的だからである。貿易政策はもちろん中央政府の所管であるが、州政府への権限委譲が行われれば密輸のような形で行われていた取引が公式の経済に組み込まれる可能性が高い。

中域地方政府は、政策や予算の面で一定の自律性を確保できるとともに、広域地方政府に比べて農村住民との距離が近いという特質をもっている。このために、農村住民の意向を的確に把握しやすいという優位性がある。農村住民のニーズにこたえることは地方分権の狙いのひとつであるから、中域地方政府の役割は大きい。しかし住民のニーズは、生産と生活の両面にわたって多岐にわたると予測される。PRA あるいは O&OD などの手法によって住民ニーズを把握しようとする、おそらく保健衛生、飲み水とエネルギー、教育、農村電化、交通・運輸、農業投入資材、農機具の改善、農産物販売チャネル、クレジットへのアクセスなどさまざまな項目が挙がってくるだろう。逆に、その「ショッピング・リスト」には環境保全や会計知識の導入といったような、即時的な利益に直結しないが中長期的にはたいへん重要となる課題が抜ける可能性が高い。

中域地方政府はもちろん、住民ニーズのすべてにこたえることはできない。またニーズとしてはあがっていても、中長期的な発展に必要な条件を住民に提起し理解してもらう必要もある。中央政府の基本方針や法制度を住民に伝える翻訳者としての役割も軽視できない。だから、中域地方政府は、さまざまな業務の実行能力はもとより、判断力や構想力を磨くことが重要となる。とくに、住民ニーズを整理して優先順位を決め、中域地方政府でできることとできないことを仕分けすること、より上位の政策に反映させるべき事柄を広域地方政府や中央政府にインプットすること、住民ニーズを基盤としながらもその地域の優位性に基づく将来的な発展方向を定め、資源を集中すること、といった「政治体」的な役割が強く求められる。

そうした基本的な役割に加えて、中域地方政府には次のような具体的な任務が存在している。生産政策の領域では、まず持続的な増産あるいは生産安定化に結びつくような農業技術の普及が大切であるが、そのためにも普及員に対する教育・研修がいっそうの重要性をもつ。ことに、技術の中身を現場に適合できるような応用能力や農民をひきつける組織能力が求められている。農業技術に関しては、伝統知識の収集とその検証・体系化はこれまで軽視されてきたが、生産の持続性・安定化の観点から見直しが必要だろう。次いで、生産手段の調達スムーズに進むような基盤整備である。さらに畜産、水産、林産などの複合化を推進し、地力維持・増強のための物質循環システムに誘導することも必要である。生産政策の実施には、農民の信用へのアクセスが制約要因となることが多いので、金融・信用制度の整備も考慮しなければならないが、当面の間、マイクロ・クレジット的な地域信用にとどめる方が望ましい。生産政策と流通政策の両方にかかわる役割として、情報仲介機能が今後重要になると思われる。この情報には政策や土地登録関係情報のほかに、農産物価格や流通経路などの市場情報が含まれる。市場情報の伝達は、換金作物生産の指針や流通チャネルの探索コストの低減によって経営の向上に資するだけでなく、中間商人による買いたたきを防ぎ、販売力の強化につながる可能性をもつからである。

最後に、狭域地方政府である。狭域地方政府は直接住民に接しているが、一般的にその人的・財政的自律性は低い。狭域地方政府といっても、雇用されている職員はほとんどいない。役員層も住民自身であることが多い。し

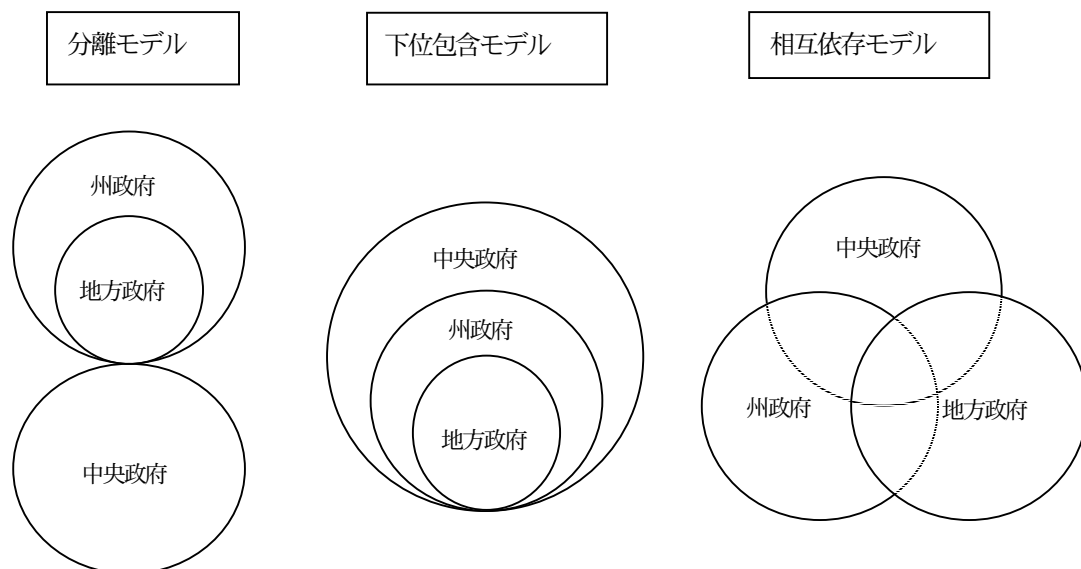
たがって、国の行政システムの中に「政治体」「政策体」「事業体」として位置づけることは難しい。あくまでも、ミクロコスモスの地縁社会における狭義の集団自治である。だから、基本的な行政的役割は住民の意見を収集しそれを上位の地方政府に伝えることと、逆に上位の地方政府の政策方針を住民に伝えること、の2点に集約される。日常的な集団自治の内部に立ち入ると、生存にかかわり、かつ直接コントロール可能な範囲の資源に対する利用秩序・管理が行われている。中でも土地の配分については、なかなか上位の地方政府・中央政府が関与できない場合が多く、集団自治の内実をなしている。場所によっては、水場の管理や伝統的な灌漑施設の維持管理を行うこともある。

3-4-3-4 行政の役割に関する論点

ここまで農村開発における行政の役割とその分担関係について述べてきた。最後に若干の論点を提示し、今後の検討課題としたい。

第一の論点は中央政府と地方政府との関係をどのように類型化して把握するのかということである。この論点については、デイル・ライトの政府間関係モデル⁴⁹が有益な示唆を与えてくれそうである。ライトは、中央政府と地方政府との関係を図 3-5 のように「分離モデル」、「下位包含モデル」、「相互依存モデル」の三つに分類している。

図 3-5 政府間関係のモデル



注) Deil Wright, 1978 (村松岐夫、1988 に所収) より一部引用

分離モデルとは地方政府を包含した州政府が中央政府から自立し、拮抗関係を形成しているような場合である。下位包含モデルとは中央政府の下に州政府が位置づけられ、その下に地方政府が位置づけられるという垂直的な政府関係である。相互依存モデルとは、中央政府、州政府、地方政府のそれぞれが部分的に独立・包含・依存しあって業務を実行していくような政府間関係である。

⁴⁹ Deil Wright, 1978, Understanding Intergovernmental Relations, Duxbury press (村松岐夫『地方自治』(現代政治学叢書 15)、東京大学出版会、1988、に所収)。

中央政府と地方政府の間では個々の政策や計画、事業や徴税をめぐって常に調整が必要となるし、またレベルの異なる地方政府間の垂直的な調整と同じレベルの地方政府間の水平的な調整も必要になってくる。さらには、各省庁のセクターごとの調整も問題になるだろう。その調整のあり方は、政府間関係が分離関係か下位包含関係か相互依存関係のいずれに近いかにによって異ならざるをえない。加えて、この関係が協働関係なのか対立的なのか競争的なのかというその性格によっても、調整の行方が左右される。そのやり取りの中で、個別の政策手段や機能の属性に応じた適正規模（効率的・効果的規模）が確定され、機能ごとに異なる結びつき方をする多層的ネットワークが形成されるのではないかと予想される。開発・援助との関連では、そのどこに焦点を当てればもっとも望ましい効果が期待できるのかを見極めることが大事となる。だがまだ、その全体像は見えていない。第二の論点は、公・共・私セクターの連関関係をどのように位置づけ、共セクター（コミュニティ）と私セクターに何を委任するのか、また公セクターがどこまで農業・農村開発を担うのか、という問題である。原理的には、私セクターの蓄積が不十分なサブサハラ・アフリカにおいては、公セクターの行政が民間セクターのインキュベーターや農民の能力支援センターとして機能する必要が高い。とくに、地方政府は加工場や貯蔵・保存事業の場合によっては流通販売さえも暫定的な担い手として登場しなければならないこともある。また内戦やさまざまな社会的軋轢のために切断された社会的連帯を取り戻し、集落・集団をコミュニティとして機能しうるように再形成・再創造することが求められる場合もあろう。そのような役割をどこまで続け、どこで私セクターや共セクターに手渡すのかについても結論が出ているわけではない。

第三の論点は、村人にとっての地方自治とは何を意味するのかという問題である。行政システムとしての地方自治は、本来的に国民国家の統治システムの一環をなす。とりわけ、サブサハラ・アフリカの農村社会は個別的であり、移動性が高いという傾向をもつ。そのような条件下では、農村住民を把握することこそが地方自治の目的となる。それに対して、行政システムの末端に位置づけられる狭域地方政府（＝集落）は、農村住民にとっては何よりも生活防衛の拠点である。すなわち、土地の利用権を確保し、略奪から自らを守り、そして通過儀礼や文化を共有することで社会の一員として帰属できるということである。リスクの共有が共同性の源であり、またクランの紐帯にセキュリティの保障を求めるのが行動原理となっている。そうした社会でのリーダーシップは伝統的権威が発揮する。

このように、行政的な地方自治と生活レベルにおける地方自治とは異なった原理に立脚している。農村住民にとっては、自己統治ではなく「外からやってきた」「上からの」地方自治に従う必然性が乏しい。村人にとっての地方自治は「知事」に体现されるのではなく「警官」や「普及員」である。彼らのために、なぜ税金を払わなければならないのか。農村住民の心の中には、このような疑問が根強く存在している。帰属すべき「地方」のアイデンティティが異なっているのである。このような文脈に地方自治あるいは地方分権をおくとき、どのような開発・援助がありうるのかは、行政の役割を議論する中からはあまり見えてこない。もっとも重要なことは、帰属すべき「地方」のアイデンティティを醸成することだろうし、外からの地方自治が農村住民に「役に立つこと」をきちんと納得してもらおうことだろう。そのためには、地方政府職員が「役に立てる」能力を身につけなければならないし、指導ではなく奉仕だという態度を内面化する必要がある。こうした職員を養成するような職階別の研修・教育、あるいは能力開発技法の開発が、地方自治の内実を高める近道かもしれない。

第4章

アフリカ農村開発手法の作成 ガイドライン（実施編）

－基本的考え方及び目次（案）－

第4章 アフリカ農村開発手法の作成 ガイドライン（実施編）

－基本的考え方及び目次（案）－

本年度の調査研究の結果を踏まえて、来年度策定予定の「アフリカ農村開発手法の作成 ガイドライン（実施編）」（以下「ガイドライン」（実施編））の基本的な方針及び目次（案）の検討を行った。これらの検討等を中心にさらに考察を深めることにより、来年度にガイドライン（実施編）のとりまとめを行う予定である。なお、「ガイドライン」（計画編）では、降雨量を軸とした生計型分類等によるシステムテックな分類を骨格としてとりまとめたが、その続編である「ガイドライン」（実施編）においては、全体の流れや意義、留意点、チェックリストを中心としたガイドライン作成を目指す。

4-1 アフリカ農村開発手法の作成 ガイドライン（実施編）の基本方針

アフリカ農村開発の目的は、住民自ら自立的に農村開発を行うことであり、そのために何が必要で、また、どのように行うかの検討が重要である。とは言っても、厳しい自然条件、特に半乾燥地及び乾燥地において、農村での自立的発展が可能であるのか？また、誰の為の自立的農村開発かという視点からの検討も必要である。多分、住民から、行政から、或いは NGO やドナーから見た自立的農村開発という捉え方は異なっているのかもしれないので、これらの検討を総合的に行うことも重要である。

ガイドライン（実施編）の基本方針

1. 農村開発の目的は、自立的発展
2. 実施プロセスが鍵（社会資本を軸にして）
3. 持続性及び波及性への配慮

農村開発において、同じインプットを投入したにも係わらず、異なったアウトプットになるということに対して、さまざまな理論的な検討が行われてきた。その一つの主流な考え方として、農村開発は、地域固有のコンテックス（文脈）に大きな影響を受けるので、普遍的に同様のアウトプットを得ることは困難であるということが挙げられる。また、リーダーシップ等の属人的なことにより、アウトプットが異なるという考え方もある。そのような中で、農村開発における重要なアクターである住民及び住民組織の能力や意識の違いが、プロジェクトのインプットとアウトプットの間である実施プロセスに、大きな影響を与えるとの認識が広がってきた。その結果、農村開発に大きな影響を与える人びとの規範（モラル）、習慣、価値、信条、等の認知的社会資本（人びとが意識している資本）の重要性が認識されたことにより、社会資本からの農村開発の分析の可能性の検討が試みられようとしている。

国際協力において、プロジェクト終了後の持続性が一つの課題になっている。それは、農村開発におけるドナー側からの協力完了後の継続性につながる課題である。ドナー等が支援している時は、プロジェクト等が円滑に動いているが、協力完了後に継続して動いているプロジェクトが限られていることが背景にある。その大きな理由として、資金の枯渇や実施主体の組織の不適切な運営等が挙げられている。その対策としては、資金を生む仕組み作りへの配慮や住民組織の能力向上が考えられるが、同時にマクロ的な仕組み、つまり、農村開発の結果や教訓等をどのように当該国の政策、プログラム等に反映していくのかも、今後の大きな課題と思われる。

4-2 ガイドライン（実施編）の目次（案）

前述のガイドライン（実施編）の基本方針に基づいて、3章から構成されるガイドラインの目次（案）を次のように考えた。

1章 自立型農村開発とは

自立型農村開発を定義することにより、ガイドライン（実施編）の主旨がより明確になると同時に、農村開発のあり方もより明示できると思われる。

「1章 自立型農村開発とは」

■ 参加型農村開発、自立型農村開発等の定義

- 参加型という手段の目的化は、自立的農村開発につながらない。
- つまり、外部リソースを確保する為の受身的な参加の可能性が大。
- 自立的農村開発とは：住民にとって。行政にとって。ドナーにとって。
- 自立的農村開発＝持続的な農村開発。持続性には、**経済的、制度的（組織的）、環境的**な3つの面。
- 同時に、まさに自立的開発を自ら行おうとする住民意識の醸成が鍵。
- その意識は、受身→能動→外部への働きかけ、と変化か。
- しかし、住民個々（アクター）の意識の変化とコミュニティとしての意識の変化に違いは？
- コミュニティーとしての意識の違いは、アクター間の規範、慣習等が左右するのか（社会資本）。

2章 自立型農村開発における手法（PRA、RRA、PCM等）の可能性と課題

第2章では、住民参加型農村開発に不可欠といわれている参加型手法、例えば、PRAやPCM等、について検討を行う。これらの手法は、住民参加を促進させる方法である。しかし、これらの手法を活用することが、住民参加型農村開発の目的である住民や行政のオーナーシップの醸成に必ずしもつながらないということもある。PRAやPCM等の実施により、関係するステークホルダーが同じ場において意見交換をする意義は重要である。しかし、その場において、住民自ら住民ニーズの把握や村落の開発計画策定を行うことは、住民の参加意識を醸成はするが、単なるショッピング・リスト策定のみになってしまう危惧があるのも事実である。

その意味でも、住民自ら労働や資金を負担するコストシェアリング等を導入することにより、その危惧を低減することができる。このような検討を行いつつ、さらに、計画、実施、モニタリング・評価のそれぞれの段階において、参加型農村開発の手法の可能性と課題を検討することは、オーナーシップ醸成を伴う実質的な参加型農村開発のあり方、そして、自立型農村開発を促進させるための手法の検討に必要である。

「2章 自立型農村開発における手法（PRA、RRA、PCM等）の可能性と課題」

■ 計画（PRA、RRA、PCM等）

- 手法としての役割：村落の現状及び可能性の住民自らの把握；青年や女性の発言する場の提供；住民と行政、ドナー間等の関係者の意見交換の場
- 手法としての制約：住民ニーズ（要請）が外部依存のショッピング・リストになりがち←自分達に何ができるか、あるいは何をすべきかをより明確に；ファシリテーターの能力やドナー等の外部者との信頼関係により結果の差異（質問の仕方により答えが異なる）；一つに契機であり、その後の一

貫した方法（計画→実施→モニタリング・評価→計画→）でのフレーム策定が重要；「自分たちに何ができるのか」の醸成として十分に対応しているか（PCM は可能）；ドナー、行政等の外部者との住民との相互作用が可能か？；計画策定においてのコスト把握の難しさ（概算のまとめの必要性）；調査対象村落とパイロットスタディ対象村落が異なる場合の対応は（住民から住民への学びでスタディツアーの実施か）

■ 実施（スタディツアー、コストシェアリング、プロポーザル方式による実施グループ選択、研修と実施の両輪）

- 住民自ら学ぶ、本当に必要なことを行うことがより可能に
- 実施にあたっての住民参加による実施計画策定（場所、権利関係、責任分担の明確化、運営・維持管理方法等の検討）の必要性←行政の参加が鍵か
- パイロットスタディの目的の違い（BHNs に重点、収入創出に重点、住民組織能力向上に重点等）とその活用方法
- 柔軟な対応を行う仕組みとは

■ モニタリング・評価（参加型モニタリング、指標）

- インプット（投入）とアウトプット（結果）は、短期的に比較しやすいが、中長期的なインパクト（波及）がより重要
- 実施プロセスをどのようにモニタリングし、評価するのか
- 定性的な指標選定の難しさ
- 一連の農村開発におけるモニタリング・評価の位置づけと役割は
- 持続性のモニタリング・評価において、経済的、制度的（組織的）、環境的な面からの検討

3章 農村開発における政府の役割

3章において、農村開発における政府の役割について考察を行う。これまで、ドナー側は、次の3つの実施主体が中心となって、農村開発を主に実施してきた。

- 1) 行政から独立したプロジェクトユニットを中心として実施
- 2) NGO等を中心として実施
- 3) 住民主体（住民組織も）を中心として実施

ドナー側は、行政としての調整役を期待しつつ、新たに設けた実施チーム（ユニット）や NGO が実施主体となった。しかしながら、プロジェクトの制度（組織）的持続性や他の地域（村落）への波及性を考えると政府の役割は重要であるとの認識が広まってきた。また、アフリカ各国が、地方分権を推進し、地方政府の役割が大きく変わろうとしている。その結果、農村開発における政府の役割の見直しが行われ、プロジェクトユニット、NGO、住民とのそれぞれの実施主体との連携等が模索されている。政策やプログラム策定、法の番人、環境配慮、技術研究・普及、等の役割を政府が担っているのは自明であるが、プロジェクト実施における政府の役割の検討は、重要な今日的課題である。

「3章 農村開発における政府の役割」

■ 農村開発における中央/地方政府の役割

- 役割として、国家計画等との整合性と関連セクターとの調整、情報提供及び技術指導
- 法の番人、環境配慮としての役割
- プロジェクトの内容により異なるが、基本的には住民が主体
- 現場での経験や教訓を、特に地方レベルのプログラムやプロジェクト等に反映

■ 制度（政策・国家開発計画、関連法、土地所有権、租税制度）

■ 民間を含めた実施体

補論：「実証調査を伴う開発調査」における課題

補論として「実証調査を伴う開発調査」における課題について、議論を深めていきたい。実証調査（パイロットスタディ）を実施することにより、実証調査からの教訓等を開発調査における MP 策定に活用することが可能となり、その実質的役割が向上することが期待される。特に、住民組織等が実際に運営することによって判明する組織能力や運営方法、持続性等の知見や教訓が MP 策定過程で生かされることにより、MP の計画としての実質的な質の向上が期待されている。

これまでのように、資金協力や技術協力でどれほどつながったかという打率での基準をもってのみで、「実証調査を伴う開発調査」を評価していくのは、現実的ではないと思われる。よって、「実証調査を伴う開発調査」の大きな役割として、策定された MP が、国家レベルの政策やプログラムに反映される、という新しい評価基準も必要と思われる。そのためには、開発調査策定（S/W 協議）時において、このことを踏まえた、開発調査フレームの策定も重要である。

補論：「実証調査を伴う開発調査」における課題

- IcR の先方政府との協議・合意（現地調査を踏まえて、2～3 ヶ月）
 - カウンターパートとの開発調査に関する相違を、現地調査による現状把握等を踏まえて、再確認或いは調整の必要性（調査団とカウンターパートでまず行い、最終段階で JICA 関係者が参加）
 - 検討項目の選定及びスケジュール策定の必要性
- 調査終了後の課題：アウトプット（結果）だけではなくて、アウトカム（成果）、或いはインパクトを目標にし、あらゆるスキームを活用する援助の総合化の流れ
 - 時間がかかるがアウトカム、或いはインパクトへの配慮（小さな萌芽への配慮）
 - 継続して支援するための異なるスキームの活用、例えば、開発調査後へのパートナーシップ事業や草の根無償等
- 政策或いは国家プログラムへの貢献を目的とした「実証調査を伴う開発調査」
 - 開発調査の結果である MP 等の国家プログラムへの反映
 - 開発調査に基づいて、無償資金等を活用した全国展開の農村開発の実施

「実証調査を伴う開発調査」を考察するうえで、貴重な資料となる「地方分権下における「実証調査を伴う開発調査」の意義と方向」（近畿大学 農学部国際資源管理学科 池上甲一）を次に報告する。

補論 地方分権下における「実証調査を伴う開発調査」の意義と方向

「実証調査を伴う開発調査」は始まってからまだ間もないし、それほど多くの経験を有しているわけでもない。にもかかわらず、その効果を疑問視する声や早くも見直しが必要だという意見も散見される。しかしながら、「実証調査を伴う開発調査」はいまだ試行錯誤の段階にあって総括するほどの蓄積を持っていないのではないかと思われる。さしあたり、その性格や意義についての共通の理解をもつことが重要ではないかと考えている。そこで、補論としてこの開発調査の意義と課題および地方分権下における方向性について、若干の整理を試みておきたい。

まず、「実証調査を伴う開発調査」の意義についてである。この開発調査が始まった経緯は詳らかではないけれども、分厚いマスター・プランを相手政府に渡して事業が終わり、後の実行は相手国の政府任せということで、結局のところせつかくの計画が陽の目を見ずに終わってしまうことが少なからずあったからだろう。それが「実証調査」を実施できるようになって、単なる紙の報告書ではなく実際的な社会的インパクトを残すことができるようになった。実証調査それ自身がカウンターパートや農村住民自身の OJT になったり、技術移転のきっかけになったりする事例も生まれている。

実証調査の多くが、参加型調査によって発掘されたニーズに基づいて実証内容を決めている。また実証するエリアの決定にも、住民自身の参加を求めることが普通に見られる。このようなグラス・ルーツのニーズに基づく計画策定手法は、まさにいま地方政府に求められている役割である。この意味では、地方分権下における計画作成の先取りをしていたということができる。さらに、住民のオーナーシップを強化するために、必要な資機材や資金をすべて日本側が提供するのではなく、無償の労働提供や応分のコスト負担を求める例も増えている。確かに、実証調査を安上がりで済ますという面もないわけではないが、住民の「援助」意識を変えるきっかけになっていることも事実である。「ワークショップで要求してみたらすべて用意してくれた」とか「いいものがまるで空から降ってきたみたいだ」といったような住民の認識の下では、その事業を自分のものだと思うインセンティブを期待することはできない。住民参加というけれども、本当に参加しているのかという問いかけによく接する。参加型調査を手法とする実証調査は、この問いかけに対する回答としても有効だろう。ただし、意思決定への参画や事業実施中の自己評価などを強化する余地は残っている。

さらに、かつての開発調査が統計や制度の分析、断続的な実地踏査と政府関係者への聞き取り、他のドナーの動向などから計画を策定していたことと比べると、そうした調査から得られる理論的な接近の可能性だけではなく、実証調査を通じて技術的な修正を行うことも可能となるので、計画の現実適合性がより高くなると考えられる。とりわけ、数字や短期の聞き取りではなかなか見えてこない社会システムや価値観との接合性と整合性を点検することができることは大きなメリットであるといえる。小規模で身の丈にあっているように見える技術でも、社会システムに接合しない限り、本当の意味でのオーナーシップと持続性を期待することはできないからである。

しかし、この点は二律背反的な側面をもっている。つまり、「実証」事業なのかそれとも「パイロット」事業なのかという問題である。対象地域の農村住民たちにとって、当該事業は実験ではない。なけなしの収入のなかからコスト負担をし、労働提供をしている。とすれば、失敗は許されない。「調査」する側にとっては、実証調査だからいろいろ可能性を試してみたということを理屈としては言うが、農村住民の顔を見ると、はたしてどこまで実験が許されるのか、という難問にぶつかる。この二律背反性は、多額の費用を費やして調査したところ失敗だったというのでは日本の納税者に対して説明しにくいという問題とも関連している。だから、「実証」といいながら実際には成果をあげなければならないというディレンマがある。

したがって、実証調査の性格をより明確にすることが求められよう。そこで、従来の援助形態との整合性が新しい問題として浮上するかもしれない。すなわち、技術協力方式との違いは規模の大小にあるのか、つまり「実証調査を伴う開発調査」はミニ技術協力なのかという問題である。しかしこの種の議論はあまり生産的ではない。

より良い援助協力をを行うためにはどのような形態が望ましいのかという原点に立ち返れば、解答は自ら明らかになる。その結果によっては統合しても良いだろうし、性格の違いをはっきりさせて住み分けを計ることも可能だろう。

ただし、現在の「実証調査を伴う開発調査」には、改善すべき課題がいくつかある。ひとつは、実証結果のつめがあまりにがちだということである。調査期間が短いこともあって、結果についての十分な分析・評価をせずにマスター・プランの作成を急がなければならない。締切りを考慮すれば、実証期間を短めに設定してその期間内で結果の出る事業だけを選定しなければならない。そのことは、社会システムとの接合性の検証や人的・組織的能力の向上といった中期的・長期的な意義を自ら放棄してしまうことである。この弊害を少しでも減らすためには、最低限、他地区で実施している同種の開発調査の経験を共有できる態勢を作ることが大事だろう。

また、断続的に現地に入るという調査方法の妥当性も検討すべき課題である。その弱点を補う方法はないのだろうか。ひとつの可能性は、すでに実施されている現地の NGO や研究機関に委託する方法である。もうひとつの可能性は、その地域に通暁している研究者との連携である。欧米流の研究者がコンサルタント業務を積極的に受注する方式には問題が多いとしても、もう少し日本の研究者と援助界との協力があってもいいのではないだろうか。

最後に、「実証調査を伴う開発調査」は地方分権にどのように対処するのかという課題とも直面している。開発調査はさしあたりマスター・プランを作成して業務終了ということになるが、実際にはその後に具体的な援助案件の形成を予定している。ところが今後は、多くのサブサハラ諸国で、地方政府が定める開発計画の枠内で案件を形成し、事業を実施しなければならなくなると予測される。しかし、日本には地方政府、とくに県レベルを相手にする援助経験が乏しいし、これまで得意としてきたハード中心の大規模な事業は限定されると見込まれる。また、地方政府の立場からは複数のドナー別に対応する人的・財政的能力はまずない。そこで、日本に対しても二国間援助よりはドナー間の援助協調を要求してくる可能性が高い。そのときには、おそらく要請主義を貫くことは難しくなり、対話型・協調型の援助に踏み込まざるを得なくなる。とすれば、「実証調査」に基づいた説得力ある提言型の援助が別の意味で注目される可能性は高い。じつはこのように、地方分権とどのように向き合うのかという課題は、サブサハラ・アフリカにおける日本の援助が今後どのような方向を目指すのかという大きな課題とも直結しているのである。

補章

持続性・波及性のための行政の役割

補章 持続性・波及性のための行政の役割

1. はじめに

農村開発を目指したプロジェクトを行う場合、住民と行政との橋渡し役として、普及員を活用する機会が多い。しかし多くのアフリカ諸国では、主に財政的な問題から普及員制度が十分に機能しておらず、また普及事業の縮小や普及員の人員削減等により、普及員を通じた農村開発はますます難しくなっている。

こうした現状の中で農村開発を行っていくには、住民やコミュニティーの能力を引き出し、自立していくことを手助けする、という方法は開発援助の一つのあり方であろう。そして、その影響を他の地域に波及させていく仕組みづくりも、同時に必要とされる。

行政の役割としては、住民やコミュニティーの自発的な活動を支援していくことが期待されるが、現状の限られた能力の中で、どのような役割が可能なのか、またドナーとして果しうる役割はあるのかを、今回の調査で考えてみた。

2. 調査概要

調査は農村開発における行政の役割について検討することを目的に、タンザニアにおいて平成 14 年 12 月 7 日～23 日にかけて行われた。タンザニア国の各政府機関および各ドナーの動向と、農村で活動を行っている「コースト州貧困農家小規模園芸開発計画」の実証調査を対象に調査を行ったが、本報告では後者において考察したことを報告する。

「コースト州貧困農家小規模園芸開発計画」は、1999 年 11 月～2000 年 11 月にコースト州の開発計画の策定が行われ、2001 年 1 月～2004 年 3 月に実証調査が行われている。実証調査は、8 カ村と県の試験圃場を対象としているが、そのうちの 4 カ村と研修旅行のみ参加した 1 カ村の計 5 カ村を調査対象とした。

実証調査とは、開発調査で示された開発計画（マスタープラン）が実施可能なものかどうか、実際に行ってみることで検証する活動で、この検証結果は開発計画にフィードバックされる。（本報告では、便宜的に実証調査を以下プロジェクトとする）

3. 住民やコミュニティーの能力を引き出すには

住民やコミュニティーが自立していくには、まずは住民自身が周囲の状況と比べながら自らが抱えている問題点に気づき、自らがどのように改善できるかを考えることが必要であろう。その過程において様々な情報を入手できれば、いろいろなアイデアが生まれ、考えが深まっていくと思われる。

しかし、途上国の農村においては多くの場合、他から得る情報量や情報を得る機会さえも少ないことが多く、「周囲の状況と比べながら自らが抱えている問題点に気づき」ということが起こりにくい。たとえ問題に気づいたとしても、同じ理由からいろいろなアイデアを生み出して、それを解決することは難しい。また「考える」ということも、何のきっかけも無く自発的に行うことは決して容易な

ことではない。

したがって、住民やコミュニティーの能力を引き出すには、まずは上記のような閉塞した状況を改善するための環境、すなわち

- (1) 気づきの場
- (2) 考える場
- (3) 情報交換の場

という3つの「場」を設定することが必要であると考える。

今回調査した「コースト州貧困農家小規模園芸開発計画」のプロジェクトにおいて、このような「場」を与えることによって、住民に変化が見られてきた事例を以下に紹介する。

4. 事例紹介

1) 事例1：研修旅行

2001年11月および12月に Mwanabwito 村、Viziwaziwa 村、Rubu darajani 村から各25名程度の農民が参加し、苗木圃場見学や先進農家との意見交換を行った。この研修旅行で Viziwaziwa 村のある農民が、研修先の農民がピーマンを栽培しているのをみて、種を分けてもらった。持ち帰った種を自分の畑で栽培をしたところ、非常によくでき、その栽培者は各村の代表者が集まる会議で紹介した。またその栽培者が、種を他代表者にも配布したところ、各村でピーマンの栽培が行われるようになった。

2002年には Vigama 村、Kisarawe 村からそれぞれ25名が参加し、昨年度とは別の先進農家の視察と意見交換を行った。この研修旅行では、木のフレームを利用した等高線栽培を行う農民を見て、研修に行った農民は自分の村で同じフレームを作り、等高線栽培を始めた。また研修先で栽培されていた胡椒をみて、10名程の農民が苗を持ち帰り各自の畑で植えたところ、そのうちの1名の苗が根付き、今後村に普及することが期待されている。

2) 事例2：共同農場

河川沿いに位置する Rubu darajani 村では、5名1組の農民グループに対して1台のエンジンポンプが与えられ、ポンプの代金は収穫物の売り上げから村の共同体(KKM)に返済される。ポンプを効率的に利用するために、プロジェクトでは共同で野菜を栽培することを勧めたところ、この村の河川敷が広がる土地で共同栽培が始まった。

これまで個人個人、別々に栽培を行っていた農民が、週3回の共同作業、週1回のミーティングを通じて相談し、助け合いながら作業を行うようになり、お互い学ぶことが多くなったと、農民は高く評価していた。

またこの村では、ポンプの返済代金の一部を利用して種子や肥料などを購入し、収穫物の売り上げから返済していくインプットクレジットを独自で始めるなど、より良い農業のあり方を自ら模

索している。

3) 事例3：栽培試験

これまで野菜といえばトマトとオクラしか栽培してこなかった Mwanabwito 村で、玉葱とキュウリが雨季に栽培可能かどうかという適応試験を、農民主体で行った。雨季作での玉葱やキュウリがよく出来たことから、実験を行った農民は新しい作物の栽培に興味を持つようになり、次の乾季作でのキュウリのほか、自らピーマンの種を購入し栽培試験を始めた。農民がピーマンを選んだ理由は、「ピーマンなら高く買うよ」という情報を市場から得たためであった。

一方 Viziwaziwa 村では、単に肥料を与えれば収量は増えるだろう、といったいいかげんな施肥方法で栽培を行っていたが、肥料が1. なし、2. 少し、3. 中くらい、4. 多い、の4段階の試験区を設けて、農民主体で肥培試験を行った。農民は、適切な施用量というものがあることを考えるようになった、と評価していた。また、この実験結果については、村のミーティングなどで、村人にフィードバックすると言っていた。

4) 事例4：研修旅行2

2002年の研修旅行は、プロジェクト対象村である Vigama 村と、対象外の Kisarawe 村の住民が25名ずつ参加し、先進農家の視察と意見交換を行った。これまで何の事業も行っていなかった Kisarawe 村は、研修旅行後「自分たちで何かできないか」と考え、グループの中心者数名と普及員とが研修に参加した者に呼びかけ、共同で土地を購入し、25名の共同農場を始めた。共同農場を行うにあたっては、リーダー、会計役などの分担や、作業規則、罰則といったルールなども決められており、組織的に活動を行っていた。調査に訪問したときには既に1回目の収穫を終え、ある程度の売り上げをメンバー全員に配分したところであった。

研修に参加した村人に話を聞くと、往復のバスや宿泊先で各村人同士がいろいろな話をしたとのことであった。

こうした結果は、単に研修旅行に行ったということだけではなく、実際に活動を行っている村と、行っていない村の人たちが、各25名ずつというかなりの人数で、3日間という比較的長い期間一緒に行動したということが、先進農家の視察の刺激とあわせて、大きな影響を与えていると思われる。

5. 場を作ることで農民が変わるということ

以上4つの事例を紹介したが、いずれの事例も「場」を通して住民やコミュニティが変化し、エンパワーメントされたことが見てとれる。

事例1では、これまで思いもしなかった作物や技術に出会うことで、新しいものを導入してみようという変化をもたらした(気づきの場)。

事例2では、ポンプという道具を通して、共同農場という村人が話しあうきっかけをつくり、農民はより考えるようになった。(考える場、意見交換の場)

事例 3 では、まずは栽培してみることに、そして新しい作物を試してみようという試行錯誤の場を提供している（気づきの場、考える場）。栽培試験といっても、気候条件や生育過程のデータをきちんと取って比較するといったものではなく、実際にやってみよう、違いを感じてみようといった試験である。また、乾季作でのキュウリの栽培は、気象条件から考えれば失敗が予想されるが、こうした試験を農民自らが行うことで、新しいものや考え方にふれる機会としての場の役割を果たしている。

以上3つの事例は、住民やコミュニティーが内なる力をつけていった事例である。

そして事例 4 は研修旅行という出会いの場、情報交換の場を通して事業の波及の可能性を示したものである。

6. 自立性、波及性のための行政の役割

1) 自立性に向けて

自らの発案の下に行われているこうした行動は、行政が少しのサポートを与えることで、活動の持続性（プロジェクト対象村が自分たちの力で発展していくこと）が期待できる。

共同農場の事例で示されたように、村内の農民同士が意見交換を行い、共に考える場を持つように促すことで、お互い助け合うようになる。そしてピーマンの栽培が村の代表者会議で紹介されたことで他の村に広がっていったように、各村の代表者がそれぞれの村の活動紹介（活動自慢）をしあうような機会を設けることで、近隣の村での活動を知り、刺激を受け、自らの活動の持続性を図っていく。

行政には、こうした場を設定するという役割が望まれる。

2) 波及性に向けて

プロジェクト対象の村と対象外の村の住民が一緒に研修旅行に行くことにより、研修先で技術を学ぶほか、プロジェクトで行っている活動を波及させていく可能性が示された。

こうした研修を行政が自力で行うことは予算的に難しそうだが、何らかの支援（例：JICA の第2国研修）があれば、可能であろう。

この際行政は、研修対象村の選定、参加者の選定と、研修旅行後のグループ化などといった役割を担うことになるだろう。参加者の選定を住民だけで行うことは難しく、外部者であるドナーが一方的に行えるものでもない。また普及員が頻繁に村に足を運び、技術指導を行うことはできなくても、グループ化のアドバイスなどは可能であると考えられる。

行政とドナーの連携によって、波及性を確保することは可能であると考えられる。

7. 今後のプロジェクトのあり方に関して

上記の事例で紹介した農民の変化は、規範、価値、態度、信条、ネットワーク、人的関係の変化として考えられ、ソーシャルキャピタルの強化と呼ばれるものである。この資本がプロジェクト

の自立性、波及性に影響を与えられている。

残念ながら今回調査を行ったプロジェクトは、ソーシャルキャピタルの強化をもたらすことを最初から目的としていたわけではなく、あくまでも各種事業を実施することが目的で、農民のこのような変化は事業を実施した結果出てきたインパクトとして捉えられる（少なくとも PCM を用いた評価手法を行うとこのようになる）。

プロジェクトの自立性、波及性が問題とされる中、インパクトとして結果を出すのではなく、ソーシャルキャピタルの強化そのものを目的としたプロジェクトが、今後求められていくであろう。そのための手段として、1. 気づきの場、2. 考える場、3. 情報交換の場、を設定していくことは、一つの有効な手段であると考えられる。

またこの「場」づくりは、開発援助を行う外部者（よそ者）ゆえに設定しやすいもので、JICA を含めたドナーとしては、3つの「場」づくりを通じたプロジェクトの実施を考えていく必要がある。