

# 第3章

## 「自立型農村開発」における 政府の役割

## 第3章 「自立型農村開発」における政府の役割

### 3-1 「自立型農村開発」における政府の役割について

#### 3-1-1 政府の役割

政府の役割として、次の4つが挙げられる。

法の遵守

許認可

政策策定

技術的な普及（サービス）を行う役割 外部支援を受けて、行政サービスの充実化

政府の役割としては、立法府が定めた法・許認可を執行する法的な役割がある。また、中央政府による国全体の開発、経済や農業政策等の策定があり、その計画策定の為の統計データの収集・分析も必要である。地方政府レベルにおいて、県（District）での開発計画は、県レベル等で行い、その計画に従い、県等の主体で実施を行おうとしている地方分権化の流れがある。政府の役割である違法行為を取り締まる役割及び許認可の受付・許可、そして、政策策定（特に中央政府による）等は、政府の役割として十分に定着していると思われる。ただ、その執行状況は、それぞれの政府の状況により異なっており、法による秩序の維持が、経済的活動の前提条件であることを考えると、その体制づくりが急務であることは言うまでもないことである。

他方、農業での購入・集荷・販売の中核を担っていた農業公社等は、世界銀行や IMF が主導した構造調整政策、特に公社の民営化により、アフリカ全体としては、縮小傾向にある。例えば、ウガンダの農産物購入や肥料販売等の農業公社は民営化、或は見直された。また、農業の普及等においても市場経済化を進めている。さらに、アフリカ政府の財政は、人件費等の経常支出が大きな割合を一般的には占めており、道路や学校建設等の開発予算は、外部からの支援に大きく依存している。換言するならば、政府としては、行政スタッフの確保までが手一杯であり、輸送手段やプロジェクト予算の確保は、まだまだ厳しい状況である。

アフリカ政府の外部支援への依存は、財政のみならず、開発計画策定や貧困削減<sup>ハ</sup>-<sup>ハ</sup>-策定においても、マンパワーとしての外部専門家に大きく依存しているのが現状である。しかし、長い間の支援があったこともあり、中央政府において、欧米留学組みを中心に優秀な行政スタッフが活躍している。ドナー国・機関からのプレッシャーの中で、ほとんどのアフリカ諸国は、地方分権化政策を導入している。また、行政スタッフへの給料が低いということもあり、レントシーキング（汚職等）の問題を抱えている。このような現状を踏まえての政府のあり方を検討することが何よりも重要である。

#### 3-1-2 地方分権化の流れにおける政府の役割とその可能性

地方分権化が導入された背景としては、次のことが挙げられる。

世界の地方分権化という大きな流れの影響

住民の生活により密着した政府の役割を達成する為（理論的な整合性）

農村開発等を行うにはセクターを横断的にまとめる地方での組織の必要性

行政スタッフの新しい活躍の場の確保の為

外部からの地方レベルでのプロジェクト予算等の支援

非効率な政府のプロジェクト実施状況を踏まえてか、プロジェクト実施、農村開発において NGO や住民組合等への期待が集まり、NGO 等が実施主体としての大きな役割を担った。しかし、ローカルコンサルタンツとしての NGO 等の役割<sup>1</sup>が、より明確になるにつれて、外部支援後のその持続性が課題となった。また、世界銀行、EU、英国等が支援している地方分権計画における地方政府の役割の見直しという新しい流れもあり、行財政の見直しと共に、政府の役割、特に地方政府への支援が強化されようとしている。

地方分権化の新たな流れは次のように整理される。

地方分権化（中央政府からの出先機関の強化と統合 選挙による地方自治政府の強化）

基本的考え方：中央政府内の人材の異動（deconcentration） 地方自治に強化（devolution）

人材：中央政府からの異動（実施能力の向上） 大都市以外は限られた地方政府の実施能力

財源：一部を除いて縦割り財源 自主財源の確保と外部からの直接支援の可能性

留意点：地方（農村）開発において、対象地域の把握や現状の実施能力と新たな流れのギャップの把握とその現実的な対応の必要性

地方分権化における求められる地方政府の役割という意味は、地域住民の選挙で選ばれ、かつ住民生活により密着した地方政府（市を中心）を地域（都市・農村）開発の重要な実施主体としての役割を強化しようとすることである。従来の地方分権化における中央政府の地方での出先機関である地方開発政府の強化とは、異なる考え方である<sup>2</sup>（図 3-1 参照）。

大統領府や内務省等が任命する県（District）や州（Province）の知事による各省庁出先機関（開発行政）を横断的な統治により、地方分権化が促進されたというよりは、住民の代表性（選挙）や独自財源の限界等により、任命された県知事等を通じて、中央集権化が進んでいるという考え方もある。しかしながら、首都等から地方都市に中央政府の技術者等が異動したことにより、実施能力が向上したことは事実である。その実施能力をどのように今後活用するかが大きな課題の一つである。

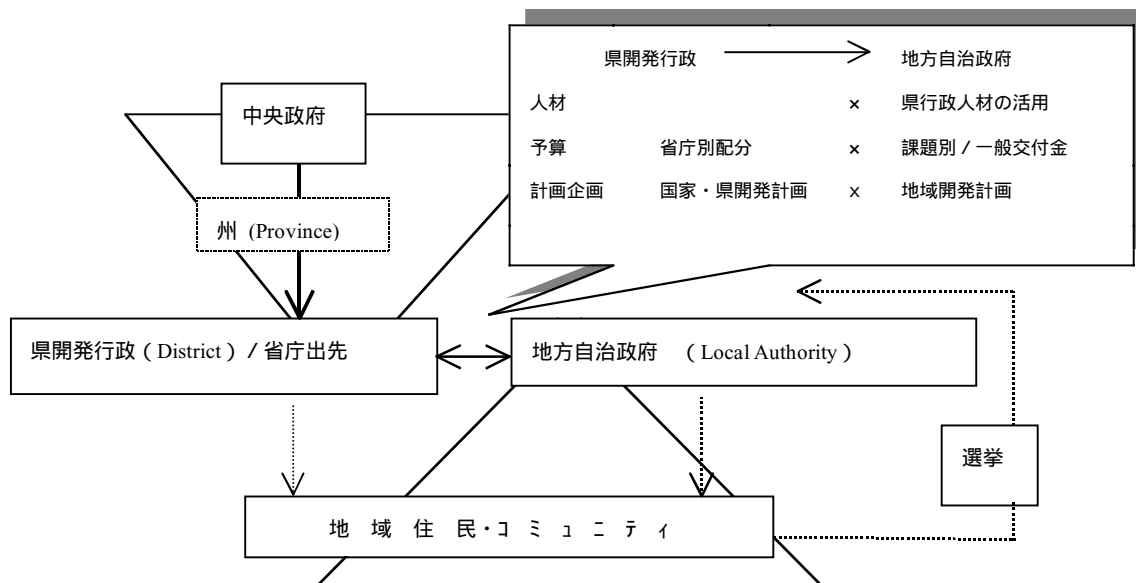
住民により選ばれた首長や議員で構成される地方自治政府の役割は、限られた人材や予算を反映して非常に限られているのが現状である。外部からの直接支援を含めた財源の確保を図りながら、地方政府の能力向上を図ろうとしている。特に住民の日々の生活に必要な保健衛生（ゴミ処理含む）、上下水道、教育、インフォーマルセクター支援<sup>3</sup>、等の基本サービスの提供に向けての能力向上が考えられている。また、大都市部での地方政府の実施能力は比較的確立しているが、地方政府が農村部までカバーしているかは、国の行政区分が異なっているので、留意する必要がある。

<sup>1</sup> フランスは、NGO の市民としての代表性についての疑問を呈している。他方、アメリカや英国は、実施能力が非常に高い Care, Action Aid 等の国際 NGO を実施主体として、農村開発を行ってきた。

<sup>2</sup> 地方分権化には、1）中央政府（縦割り）より技術者等を地方出先機関に異動させて、大統領府や内務省等が任命する県（District）や州（Province）の知事による各省庁出先機関を横断的な統合による地方分権化（deconcentration）、2）地域住民により選ばれた地方政府への権限や財源の移譲を伴う（devolution）に大きく分類される。

<sup>3</sup> インフォーマルセクターは、統計上には現れてこなく登録もされてない零細な家具作り、農産物加工、販売等の経済活動である。アフリカ諸国での経済活動としては、大きな比重を占めている。政府としても個人ではないグループ（組合）への支援を積極的に行おうとしている。

図 3-1 地方開発における二重構造（県開発行政と地方自治政府）



出所：ケニア共和国地域開発プロジェクトデザイン調査、プロジェクト形成調査 2003 年

農村開発における地方政府の役割は、農村部までカバーしていることに留意しつつ、地方政府の実施能力が課題となる。今後、各国の行政区分や実施能力を勘案した農村開発における地方政府の役割の検討が必要になるが、当面、出先機関である行政の活用での政府の役割を考えるべきかと思われる。つまり、導入された仕組み（制度）は、静的なものではなくて、その地域での現実の地方政府等の計画策定・実施能力やその地域の社会的コンテクスト（関係・文脈）の枠内で、どのように「読み替え」が行われ、実施され、また、その実施をさらに「読み替え」を関係者（アクター）行うというプロセスにおいて、変容・定着していく認識を出発点として、その検討を行うことが肝要である。この移行期による混乱をどのように調整し、円滑に行なうかに関して、地方政府の強化を図ろうとするドナーの役割や責任は今後とも重要と思われる。

プログラム・農村開発における政府の役割に関する実施主体として次の4つが挙げられる。

- 独立ユニットによる実施（メンバー公募）
- 行政との連携によるユニットでの実施
- NGO 等の外部委託による実施
- 行政との連携による実施

世界銀行等は、10～15 年と長期に渡る協力の場合、公募によるスタッフ<sup>4</sup>を集い、関連事務所を建設し、その独立ユニットによる協力活動が行われている。対象地域がいくつかに跨る場合、本部事務所に加えて、必要とする地域にそれぞれの独立ユニット（事務所）を設置する。協力期間が3～5 年の場合、GTZ 等は行政からの出向者をスタッフとして雇用して、ユニットを中心に協力活動を実施している。米国は、民間セクターの育成という考え方も踏まえ、国際 NGO を活用（契約ベース）して、農村開発を実施しているケースもある。日本は、カウンターパート（C/P）として行政との連携（技術移転）を深めて実施している。

<sup>4</sup>民間セクターが十分に発達してないことを反映してか、行政からの人材供給が主に行われている。

協力活動の効率性を考えると、独立ユニット及び NGO 等の活用が最適と思われる。しかし、事業の持続性や技術移転を勘案、つまり、相手国政府でのノウハウや技術の定着を考えると、協力活動の実施における行政との連携が必要である。その意味で、日本が実施している行政との連携による技術移転は有効な一つの方法である。しかし、この連携は、相手国政府の予算や人材の限られた状況や意欲により異なり、現場においては様々なスタイルの技術移転が行われているのが現実だと思われる。

対象国或は対象地域により異なるが、協力活動における C/P としての問題として次のことが考えられる。

ほとんどの外部支援は、何らかの業務費が C/P に支払われている。

経験豊かななかで優秀な行政官は、外部支援によるユニット等に引き抜かれている。

地方の長等の責任ある行政官ほど 2~3 年毎の異動がある。

行政サービスの多様化に応じた外部支援のあり方の検討。

日本としては、これまでの C/P との連携をベースにして、行政との連携による一部のユニット設置或は C/P への委託業務が可能性のある協力体制と思われる。しかし、対象国や機関によりその事情が異なっているので、パイロットスタディ（実証調査）の実施による知見や教訓を踏まえて、C/P の体制や実施能力を勘案しつつ、その連携方法の具体的検討がそれぞれに必要と思われる。

なお、地方政府が都市部のみをカバーしている国、特に西アフリカにおいて、農村開発の実施主体は、村落（テロワール村落管理委員会）であるという考え方から、コストシェアリング<sup>5</sup>を求めつつ、世銀は 20 年もかけて直接村落単位でのプロジェクトを実施しようとしている。協力活動の主体は独立ユニットである。この場合の政府の役割は、法的な役割に加えて、村落単位でのプロジェクト実施への技術サービス機関としての位置づけ<sup>6</sup>であるが、政府の役割を考えるうえで今後の推移に留意する必要がある。

### 3-1-3 自立型農村開発における政府の役割

自立型農村開発は、住民や住民組織のエンパワーメントを達成することにより、住民が主体的に農村開発を行うことであり、その意味で政府の役割は、貧困農家等への農業技術サービスの提供と法の番人としての法的な周知及び取り締まりに加えて、農村開発におけるファシリテーターの役割が求められている。しかし、法の番人という側面を持ち、植民地時代から住民を監視するという組織としての特徴を持っているアフリカの行政において、住民参加を促進させるという二律背反する役割が求められている。このような歴史的なアフリカ行政官の負の遺産があるが、農業技術サービス提供等を行いつつ、農村開発における、特に住民組織強化でのファシリテーターとしての役割強化を今後とも図るべきであると考えられる。

アフリカ諸国は、多様な民族で構成されており、また、国家としての成立も欧州の植民地政策の結果であり、現在までその影響が残っている。植民地政策から国の境界等が定められたアフリカでの国家への認識は、国民にとって当然独自のものがあると思われる。それぞれの村落調査を通じて、村民の意識として、日常的な生活に大きな影響を与え続けている民族としての意識が、国民として意識よりも

<sup>5</sup> 税金という概念を住民に定着させたいという意図もある。

<sup>6</sup> 将来的には、村落が行政に有料サービスを依頼する構想である。行政の技術サービスの「市場経済化」が背景にある。

勝っている可能性が伺える。また、比較的閉鎖的な村落の住民と情報が広範囲に入手できる都市住民の国家・政府への意識の違いもあると思われる。

このような歴史的背景により、住民は、民族に根差したクランや地域の社会集団に強いアイデンティティを抱くようになっている。かといって、国民としての意識がまったく醸成されてないという意味ではなくて、国家元首選挙やスポーツ競技、或は対外的な関係（抗争）や通じて、国民としてのアイデンティティも持っている。住民から見た政府の役割は、開発予算を外部支援に大きく依存している現状において、法の番人（取締り）という役割と学校や病院、道路等の公共事業を行う役割が、地方においては一般的には定着していると思われる。既述したように、農村開発におけるファシリテーターとしての政府の役割のあり方は、まだまだ模索中と思われる。

このような多様な住民の「国家」、「民族」、「地域」、「村落」への意識があるにも拘わらず、普遍的に一律に同じメニューの政策を推し進めることは、現実的ではないと思われる。その意味でも、実証調査等のプロセスモニタリングを通じて、政府の役割やその可能性の実践的な検討が必要であると思われる。

## 3-2 地方分権移行期の農村開発における政府の役割～タンザニアの事例から～

本稿では、タンザニアの農業・農村開発における政府の役割に影響を与えてきた要因を説明し、地方分権移行期にあるタンザニアで政府が直面している問題を明らかにした上で、日本の協力のあり方を検討する。

### 3-2-1 農村開発における政府の役割に影響を与えてきた主な要因

#### (1) 世銀・IMFの政策に沿った農業・農村開発戦略の策定

タンザニア政府は、農業・農村開発戦略の形成過程で、国際援助機関の政策に大きな影響を受けてきた。特に、現在の農業・農村開発戦略は、世銀・IMFの政策を基点としていることはタンザニアにおける近年の援助動向をみても明らかである。

タンザニアは、1980年代から世銀・IMFによる構造調整政策および1990年代末からはそれに続く貧困削減レジームが推進された代表的な国の一つである。構造調整政策のもと、タンザニアを含む多くサブ・サハラ諸国では、経済構造改革は進展したものの、累積債務軽減や貧困削減が残された課題となった。世銀・IMFは、これら残された課題を改善すべく、包括的・長期的な戦略・政策を策定するため、1999年に貧困削減戦略ペーパー（PRSP）を、重債務貧困国（HIPC）および全てのIDA融資対象国に対して要請したという経緯がある。

PRSPの作成および実施は累積債務削減の要件であったため、タンザニア政府は1999年よりその作成に多くの労力を注ぎ、2000年10年にはPRSPを完成させた。その後、PRSPは、タンザニア政府により、貧困削減を目的としてあるいは債務削減をインセンティブとして実施段階に移されていった。2000年11月には、PRSP実施の一環である農業セクター開発戦略書（ASDS）の策定プロセスが開始された。ASDSの策定は、農業食糧保障省を議長としてドナーや他省を含む関係機関からなるタスクフォース<sup>7</sup>を中心に進められ2001年の10月に最終版が完成した<sup>8</sup>。こうした達成を受けて、タンザニアは2001年末までに正式に債務削減が認められることとなった。

その後、タンザニア政府はASDSを実施に移すため、農業セクター開発計画（ASDP）の策定を開始した。ASDP枠組文書の策定は、ASDSと同様、タスクフォースを中心に進められ、2003年3月に正式に文書が完成した。現在、課題別タスクフォースが立ち上がり、ASDP実施のための行動計画が準備されつつある。

#### (2) 県農業開発計画（DADP）に基づいた県政府による農業・農村開発支援

タンザニア政府は、2001年12月に開始したASDP策定プロセスと並行して2002年7月頃から県農業開発計画（DADP）策定のための準備を開始した<sup>9</sup>。DADP策定プロセスは、そもそもASDSに「革新的な特徴（Innovative Feature）」<sup>10</sup>の一つとして位置づけられたことが開始の根拠になっている。ASDSの策定を開始する以前の1990年終盤より地方分権化が推進されてきたことがASDSおよびASDP策定プロセスの背景にあることから、DADP

<sup>7</sup> 「タスクフォース」とは、FASWOG (Food and Agricultural Sector Working Group) という農業食糧保障省の諮問委員会の下に設置されたFASWOG Taskforce（農業食糧保障省の次官が議長）のことである。主要メンバーは、農業食糧保障省、水・畜産省、流通・組合省、地方自治庁、およびドナー（デンマーク、DFID、EU、Ireland Aid、FAO、JICA、世銀）からなる。

<sup>8</sup> （財）国際開発センターは、2001年3月よりJICA委託業務である「タンザニア国地方開発セクタープログラム策定支援調査」を通じて、ASDS、ASDPおよびDADPの計画策定および実施を支援してきた。

<sup>9</sup> ASDP策定はDADP策定と並行して行われたが、DADPは、2003年3月に完成したASDP枠組文書中で、三つのサブ・プログラムの一部に明確に位置づけられている。三つのサブ・プログラムとは、1) 「県・フィールドレベルの農業セクター支援と実施」、2) 「国レベルの農業セクター支援」、および3) 「他セクターとの関連課題」である。DADPは「1) 県・フィールドレベルの農業セクター支援と実施」の中でカバーされる。ちなみに、ASDPの中で、農業予算全体の75%を1)に、20%を2)に、5%を3)に配分することとしている。

<sup>10</sup> URT, *Agricultural Sector Development Strategy*, October 2001, pp.18-19

の策定、即ち、地方レベルにおける農業・農村開発にかかる政府の役割は県レベル主導で果たす方向に進むことは、必然的な流れであったといえる。

DADP 策定のための準備は「県農業開発計画ガイドライン」の作成から始まった。ASDS および ASDP と同様のタスクフォースが中心となり 2002 年 12 月までに同ガイドラインは完成した。当初は、県農業開発計画策定開始の第 1 年目として、ガイドラインの適用をパイロット 4 県程度に対して実施することが検討されていたが、2003 年に入ると中央政府の決定により全国 114 県を対象とすることになった。同 4 月までに全県より各県の優先事業を含んだ DADP が中央政府に提出され、同 9 月に中央政府が最終承認し四半期毎の予算配賦を開始した。現在、第 1 年目の県農業開発計画が 114 県で実施に移されている。

### (3) 地方行政改革の進展

既述のとおり、近年のタンザニア政府による農業・農村開発戦略・計画策定および実施の流れは、地方分権とともに形成されてきた。地方分権は 1997 年より開始された地方分権政策がもととなり、1999 年から本格化した地方政府改革プログラム(LGRP)により促されてきた。LGRP は、2004 年までにタンザニア全県を 3 つのフェーズに分けて改革を実施する計画である<sup>11</sup>。ガバナンスの向上、財政の効率性向上、人的資源管理、および組織開発、法整備等を基本的視点とする改革が進められている。

とはいえ、その実施は当初計画から大幅に遅延しており、計画自体が非現実的であったとの見方が一般的になってきている。地方分権が遅々としている原因は、未だ解決されず滞っている様々な問題による。2002 年末に地方自治庁より発表された LGRP のプログレスレポートでは、体制、法整備面では改革が進んでいるものの、遅延の根本的な原因として中央および地方政府において改革に対する「マインド・セット (mind-set)」もしくは精神的な準備ができていないことを強調している<sup>12</sup>。この他、改革に対する反対勢力が存在すること、地方自治庁と県政府の LGRP 実施に係る能力が不足していること、未だ不適切な公的資金運用が行われていること、および政府職員にとって改革に係る任務があまりにも重責であることがあげられている<sup>13</sup>。

現在、LGRP に対する中央政府からの支援を 2008 年までとし、2008 年からは県の自助努力により改革を進め 2011 年までに改革の全行程を終えるという計画が立てられている。これによると、当初の 3 フェーズに分けた実施スケジュールは無効として、フェーズ 2 および 3 の対象全県が同時に改革を進めることになっている。

### (4) 参加型計画策定手法の普及

タンザニアでは、1990 年代に入り援助機関の参加型開発への関心の高まりとともに、地方レベルにおける参加型計画手法が普及してきた。こうした参加型手法は、時にコミュニティーを巻き込みながらも外部者の要求に応えるために実施され、また、外部者の関心分野が限定的である場合が多く包括的な視点に基づいた計画策定に向かないことが指摘されていた<sup>14</sup>。

これら問題を解決すべく、地方自治庁は参加型開発計画の普及を本格的に開始した<sup>15</sup>。政府が普及している参加型計画手法は O&OD と呼ばれ、これまでの参加型計画のように問題分析から始めて解決策を求めるのではなく、

<sup>11</sup> フェーズ 1 は 38 県、フェーズ 2 は 45 県、フェーズ 3 は 31 県を対象としている。

<sup>12</sup> PO-RALG, URT, Progress Report on the Implementation of the Local Government Reform Programme: A brief prepared for the Consultative Group meeting, 2 - 5 December 2002, November 2003, pp.3-4.

<sup>13</sup> 同上, p.3

<sup>14</sup> PORALG, URT, The Guideline for Preparing a Participatory Community Development Plans Based on Opportunities and Obstacles to Development (O&OD), April 2002, p.4. (原本スワヒリ語版の仮英訳版)

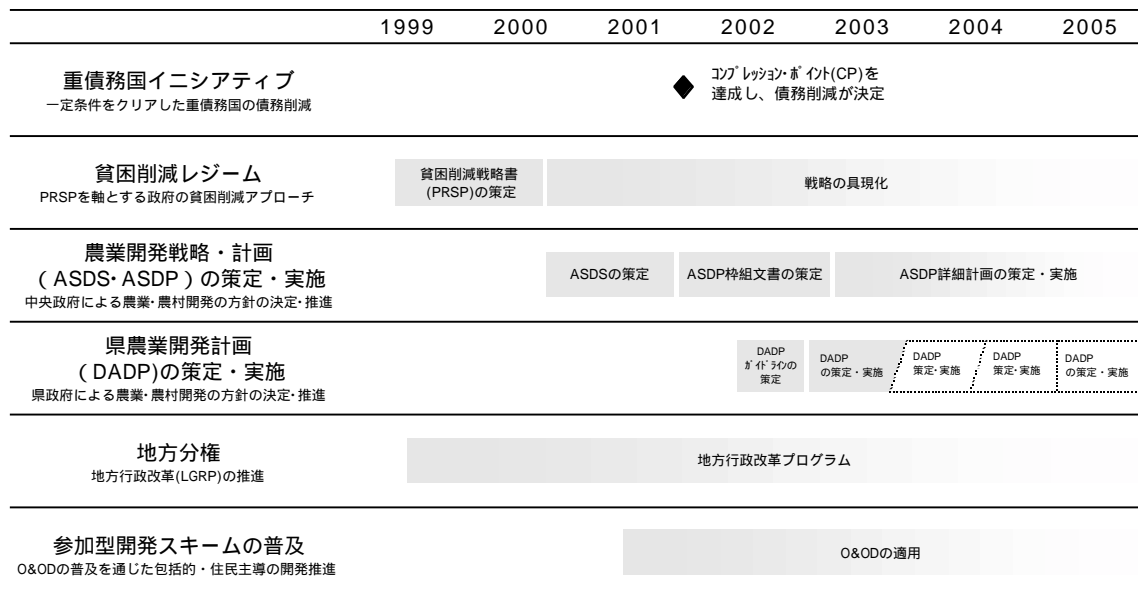
<sup>15</sup> 1977 年の州行政法(Act No.19)および 1999 年に成立した地方自治法(Act No.6)を法的根拠とする。



強みである可能性(Opportunity)を特定するところから始めるのを大きな特徴とする。

しかし、未だ本格的な全国規模の適用には到っておらず、これまでに数県に対してパイロット的適用が行われたばかりである。現在、地方自治庁は、2004年6月までに(FY 2003/2004)に12~15県程度にO&ODを適用するための予算を確保している。さらに、UNICEFは継続的にO&ODを支援していく予定であり、2005年6月まで18県へ適用するための支援をプレッジした。

図3-2 農村開発における政府の役割に影響を与えている主たる要因



### 3-2-2 農業・農村開発に期待される政府の役割

#### (1) 政府に期待されている2つの役割

農業・農村開発において政府に期待されている役割は、近年におけるタンザニア政府による戦略や施策から、次の2つに集約できる。

- ・ 民間主体の生産活動をファシリテートする役割

政府が、農業開発において民間主体の生産活動を支援する役割であることは、ASDSの中で明確に位置づけられている。ASDSにおける中心目的は、農業所得の向上と、そのための農業生産性および収益性の向上である。この目的のもと、ASDS文書の中では、一貫して民間部門による農業開発への関与の拡大とそのため政府による環境整備を謳っており、「民間部門は小農からの需要に基づいたサービス提供をする役割を拡大し、他方、政府部門はその役割を民間が興味を示さない部分への財およびサービス提供に徐々に限定していく」とある<sup>16</sup>。

- ・ 農村住民主体の開発をファシリテートする役割

もう一つの政府に期待されている大きな役割は、農村における住民主体の開発を推進することである。実際、前述の通り、地方自治庁はO&OD手法による計画策定の普及を図ってきている。O&ODは、参加型という名のも

<sup>16</sup> URT, Agricultural Sector Development Strategy, October 2001, pp viii.

とで外部者が限定的な関心に基づいて行ってきた農村介入やこれによって生じる農村開発に必要な包括的視点の欠如を是正するものである。さらに、農村住民が農村生活改善を目的として外部の視点ではなく内部の視点から計画策定を行い、且つ、特定分野にとらわれない計画策定を行うことにより、資源配分の最適化を目指すものでもある。計画の中では、村の資源で補える部分と外部資源の投入が期待される部分が示されて、自助努力をベースとしながらも、外部に財源を求める部分が明確にされる<sup>17</sup>。

政府の役割は、こうした農村住民主体の計画策定プロセスをファシリテートし、さらに、農村からの計画を統合することにより、農村における優先事項の中で外部者あるいは政府による支援が必要な部分を特定できる。つまり県政府は、農村の現状を考慮した上でその役割を検討できるという仕組みである。

## (2) 2つの役割を果たすために政府に期待される変革

政府に期待される変革、即ち政府がどのように変わることが期待されているかは、地方行政改革の重点と一致する。LGRP プロGRESSレポートによれば、特に、次の点に改革が求められている<sup>18</sup>。

- ・ガバナンスの向上：汚職の撲滅、参加型計画・予算編成の推進、情報公開・透明性の向上
- ・財政の効率性向上：分権化の推進、県の財政管理能力の向上、財源の拡大、税制の最適化
- ・人的資源管理および組織開発：県への人事権の委譲、県職員の行政能力向上
- ・法整備：貧困対策、教育、保健に係る法制の最適化および法改正

### 3-2-3 農業・農村開発の現場で地方政府が直面している問題

#### (1) 戦略と実態の乖離

DADP がその原理とする ASDS では、民間部門による農業開発への関与の拡大とそのため政府による環境整備が望まれているが、この戦略と実情の間には大きな乖離がある。県政府は戦略の原則と実情に挟まれながらも、実情に即した改善に傾倒せざるを得ない。ASDS はいわば長期戦略であるべきで、5年を対象期間とする短中期的な戦略としては地方レベルの現状に馴染まない。実際、市場が未発達な地域では、戦略の前提である資源配分の最適化は画餅である。

そもそも、ASDS は世銀・IMF の貧困削減レジームの一貫として生まれたものである。貧困削減レジームは、世銀・IMF の構造調整の失敗が発端となっている。構造調整では、経済構造改革を重点としたため、社会セクターへの配慮不足や貧困層への蹴寄せが顕在化した。これに対する是正策として貧困削減レジームは主流化した。

しかし、貧困削減レジームは、基本的に完全市場を前提に置いている点で新古典派の流れを汲むものである。しかし、タンザニアにおける市場が未発達な地域では、民間が介入するためのインセンティブが低く、先進地域が周辺地域の牽引力として効果的に結びついているわけでもない。これには地理的・地勢的な条件もさることながら、流通や市場情報システムの未整備、これにも増して、経済主体の最適化行動自体が前提条件として成り立つ

<sup>17</sup> PORALG, URT, The Guideline for Preparing a Participatory Community Development Plans Based on Opportunities and Obstacles to Development (O&OD), April 2002, p.34. (原本スワヒリ語版の仮英訳版)

\*村の計画書のフォーマットには、目的に応じた投入とそのため「村で負担できるコスト」と「村が負担できないコスト」を記す部分が設けられている。

<sup>18</sup> PO-RALG, URT, Progress Report on the Implementation of the Local Government Reform Programme: A brief prepared for the Consultative Group meeting, 2 - 5 December 2002, November 2003, pp.5-9.

ていないことがある。戦略と実態の乖離はこうした状況では必然的であるといえる。

## (2) 中央政府および県政府の「マインド・セット」の遅れによる地方分権への影響

中央政府が資金管理に関して完全に地方に権限を委譲できないのは、県のガバナンス、財政管理能力、ならびに行政能力に対する懐疑の念を払拭できないことが大きく影響している。一方で、財源の殆どを中央政府およびドナーに依存している県政府<sup>19</sup>は、財源の使途が限定されるほどに、活動における柔軟性が下がり、村レベルをファシリテートする役割も限定的になることもありうる。

中央政府にとって、行財政能力の向上を含む県レベルの改革の進展を認め、完全な分権化を容認するタイミングは非常に難しい。ドナーが県を支援する場合にも、同様の問題を抱えることになる。他方、県政府に、地方分権にかかる「マインド・セット」ができていないことも、地方分権を遅らせる原因となっている。マインド・セットができない原因は、県が財源を依存することによる中央政府およびドナーからの県への影響力が一部に関係していると思われる。

中央政府、州政府、および県政府の関係を、デイル・ライトの政府間関係モデル<sup>20</sup>を変形させた概念図で表すと、図 3-3 のようになる。地方分権の体制あるいはシステムは整いつつあるものの<sup>21</sup>、「マインド・セット」ができておらず、財源の依存度も高いことを表している。

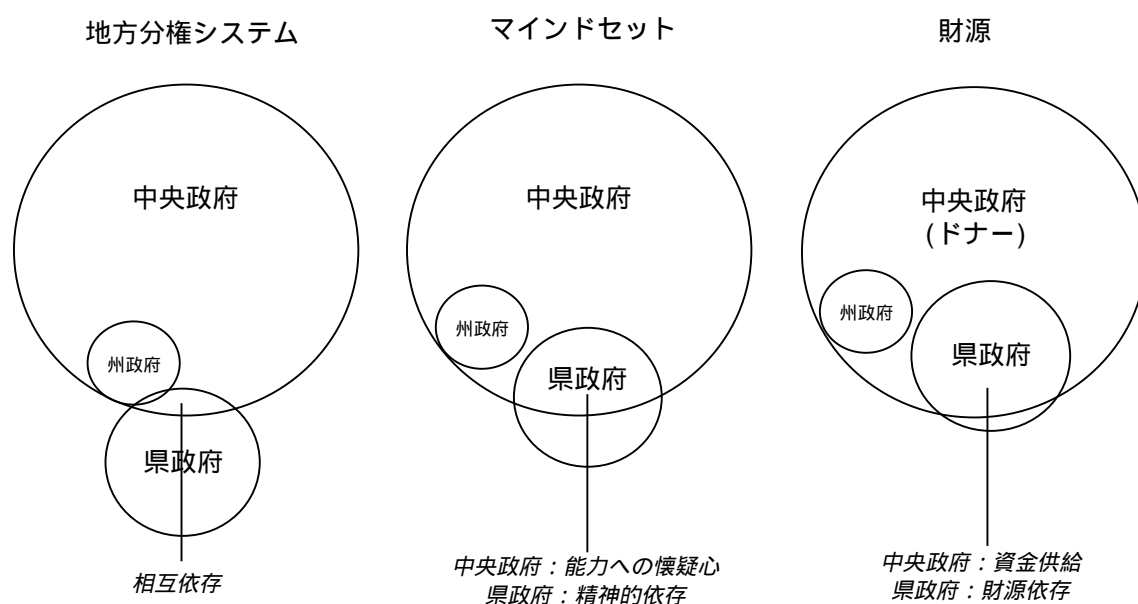
<sup>19</sup> 財務省のデータによれば、地方財源における自主財源は20%以下である。

<sup>20</sup> 以下報告書の中で、池上甲一 近畿大学教授が引用したDelWright, 1978 (村松岐夫, 1988 に所収) の図を変形。国際協力事業団、「プロジェクト研究 アフリカ農村開発手法の作成(実施編): 本編アフリカ自立型農村開発手法ガイドライン策定に関する研究」平成 15 年 3 月, p.103。

<sup>21</sup> PO-RALG, URT, Progress Report on the Implementation of the Local Government Reform Programme: A brief prepared for the Consultative Group meeting, 2-5 December 2002, November 2003, p.3-4.

LGRP プログレスレポートでは、「主たる達成」として、1) 改革の政策が明確に打ち出されていること、2) 法整備も進んでいること、3) 改革に関する情報共有が中央政府から県政府および民間人に対して行われていること、4) 州政府が既に改革に則って組織改編していること、5) フェーズ1の38 県は既に組織改革を行っていること、6) 財政の権限のための中央政府が動き出していること、7) 州政府の行財政能力向上のための施策が行われてきていること等をあげている。

図 3-3 地方分権移行期における中央政府、州政府、県政府の関係（概念図）



### (3) 農村における資金需要と供給の不均衡および不適合

タンザニアでは、農村における開発ニーズに基づいた資金需要と農村外部者からの資金供給の間に不均衡および不適合が生じている。不均衡および不適合が生じる原因には次があげられる。

第一に、農村で農村住民が基づく原理と中央・県政府のラインが基づく原理は異なるため<sup>22</sup>、農村住民が必要な資金需要は、必ずしも政府の資金供給に一致しない。前者がより伝統的な農村生活の中から出てくるニーズに基づいているのに対し、後者は中央政府あるいはドナーの関心に基づいている場合が多いからである。

第二に、農村レベルではより包括的にニーズが存在するにもかかわらず、タンザニア中央政府あるいはドナーの資金は、特定セクター、サブセクターあるいはプログラムに対して拠出される場合が多い。自主財源の少ない県政府は、財源が意図するように供与資金を使わなければならないため、セクター間あるいはサブセクター間の分配をコントロールできない。

第三に、自主財源の限られている農村レベルでは、農村のニーズとは離れて、いわゆる資金獲得を第一義としたウィッシュ・リストを作成することが多いため、外部者による支援の予算枠が提示されていない場合には、資金需要自体が多額になる。

こうした状況で、O&ODによる計画策定が普及しつつある。O&ODでは、村レベルで優先活動を特定し、この活動毎に資金計画を作り「村で負担できる分」と「村で負担できない分」を提示する。県政府は、これら計画の中の「村で負担できない分」で且つ他に資金源を求められないものを考慮しながら予算を組み立てることが予測される。しかし、県に財政管理が完全に委譲されない限り、予算配分も中央やドナーによる財源の縛りにコントロールされる可能性が大きい。

<sup>22</sup> 以下文献の中でも、池上甲一 近畿大学教授が指摘している。  
国際協力事業団、「プロジェクト研究 アフリカ農村開発手法の作成（実施編）：本編アフリカ自立型農村開発手法ガイドライン策定に関する研究」平成 15 年 3 月、p.104。

#### (4) DADP 策定過程における中央集権への逆流

タンザニアでは、第1年目のDADPの策定および実施が開始されたが、農村住民を主体に県がファシリテーターとなってそのプロセスを進めるといよりは、従来型のトップダウン方式に逆流してしまった。主な原因としては次の2つがあげられる。

第一に、DADP 1年目の予算主体である農業食糧保障省による最終予算決定は、各県毎のDADPに示される優先順位に従ったものではなく、中央政府が認めたサブセクター<sup>23</sup>のみに配分された。このため、DADP実施のための予算財源を中央政府に頼らざるを得ない県では、計画の実施が地方のニーズに即したものではなくなった。こうした農業食糧保障省による資金配分は地域性に対する配慮が不十分であったのみならず、地方分権の流れに逆行するものであった。

第二に、時間的・資金的制約から殆どの県では農村住民主体の計画プロセスを行うことができず、県に蓄積された過去の参加型計画で得られた情報の継ぎ接ぎ的な計画書を作らざるを得なかった。実際、DADPの策定が開始されたのは今年2月に全国6ヶ所で中央政府によりセンシタイゼーションセミナーが開始されてからであった。しかし、県から地方自治庁へのDADP提出期限はわずか8週間後の4月中旬であった。県にとって、この短い期間内で全農村より計画を提出してもらいこれを統合した県の農業開発計画を作成するのは不可能であった。

こうした現状を見ると、県政府が各県の特性や実情に鑑み、農業・農村開発における役割を明らかにするはずのDADPの策定過程は未だ地方分権の流れに乗っていないことがわかる。現在、第2年目のDADP策定および実施に向けて、タンザニア政府は少しずつ動き出しているが、プロセスは既に遅れている。来年度の中央予算プロセスに合わせた計画策定を行うためには、現段階で既に農村レベルあるいは県レベルで計画策定が行われていなければならないにもかかわらず、県職員への計画策定のための研修やセミナーすら行われていない状態である。このため、来年度も今年度と同様の問題が生じる可能性が大きい。

### 3-2-4 農業・農村開発におけるタンザニア政府の役割を支援するための日本の協力のあり方

#### (1) 日本の協力の基本的スタンス

##### 1) ファシリテーター的役割

「オーナーシップ」の醸成はここ数年多くの援助機関がその指針として取り入れてきた考え方であるが、オーナーシップを持たせるといふスタンス自体が既に外部者が主導になっているという含みがある。今後は「オーナーシップは既にそこにある」という前提で、そのオーナーシップを発揮するよう触媒的に作用する、つまりファシリテーターとして政府を支援していくことが望まれる。

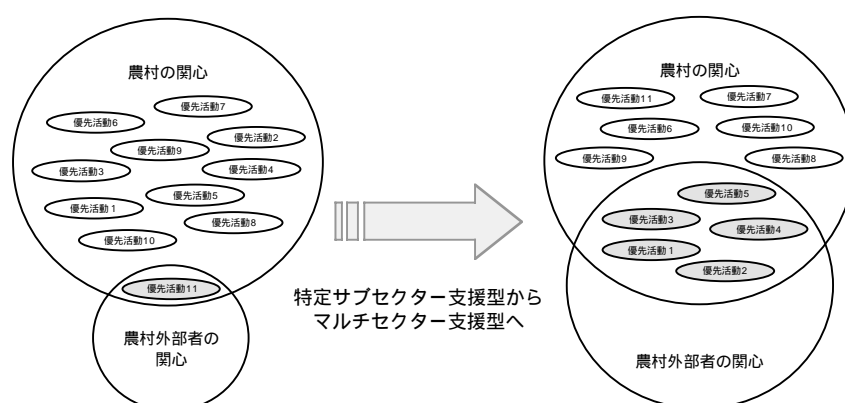
これは、中央と県の関係、県と農村の関係においても同様である。中央と県の間では既に地方分権化がゆっくりと進捗し県の権限が強まりつつある。さらに、県と農村の間でもO&ODの普及により農村が特定したポテンシャルを県が取り込む体制に整っていく方向にある。外部者である我々は、前面には出ずに黒子に徹し、こうした流れを促して、逆流しそうになったときにはこれを食い止めるよう、地方政府のみならず中央政府にも働きかけることが必要である。

<sup>23</sup> DADPの中央政府からの予算は、1) コーヒー皮剥き機(Coffee Pulparry)の設置、2) 小規模灌漑の補修、3) 多目的溜め池の補修、4) 家畜病予防用薬槽の補修、5) 貯蓄・信用協同組合組織(SACCOS)の強化の5項目のみに認められた。

## 2) マルチセクター型支援

「自立型農村開発」を実現するためには、「農村住民自らが農村ニーズが充たす」ことをベースに考えるべきである。外部者の支援は、農村ニーズと外部者の理解が合致したところで始めて実現する。これまで、日本は、特定サブセクターに特化した協力を得意としてきた。しかし、同時に、特定サブセクターに固執することにより農村ニーズと外部者の理解が合致する範囲を狭めてきた。また、この範囲を無理に広げるために供給先行的(Supply-driven)な協力を陥りやすかった。

図3-4 農村外部者による農村ニーズに合致した協力範囲の拡大



O&OD は、セクター割りの農村開発計画をより包括的な計画へと導くための有効な手法であり、これを協力のベースとすることが望まれる。O&OD を通じた農村に対する外部者（政府もしくはドナー）による支援は、農村でニーズが高いにもかかわらず農村では負担できない部分に充てられるべきである。仮に日本の協力が特定サブセクターのみに絞られてしまった場合には、農村ニーズに応えられる範囲が狭まり農村生活の改善への貢献度が下がる。さらに、日本が特定分野のみに協力することを知った農村では意図的に資金が付きやすい分野を計画の優先活動とする可能性が非常に大きく、この場合は、表面的には需要先行型(demand-driven)ではあるが、実質は供給先行的ということになる。

今後日本が、特に地方支援を行う場合には、特定サブセクターに固執せずに、農村におけるあらゆる可能性を柔軟に受け止める姿勢が必要である。勿論、農村における特定サブセクターの需要が高い場合にはその部分に重点を置くことも必要であるが、他のサブセクターとの関連も十分に視野に入れる必要がある。

### (2) タンザニアの農業・農村開発における協力アプローチ：バスケットとプロジェクトの併用

日本の協力アプローチとしては、バスケットを通じた協力とプロジェクト型による協力を効果的に併用していくことが期待される。バスケットを通じた協力は、タンザニア政府主導の予算管理と効率的配分を促すため、プロジェクト型協力はパイロット的な実施を通じて内部化されることを大きな目標とするべきである。

#### 1) バスケットを通じた協力

バスケットへの資金投入の大きな意義の一つとして、タンザニア政府が主導となって資金管理が行われることにより、予算上の効率的な資金配分を可能にできることがある。バスケットを通じた協力は、これまで日本を含む

一部のドナーが行ってきた財・インフラ整備への極端な資本投入により生じる開発予算（大型の財・インフラの整備）と経常予算の不均衡を是正するものである。

バスケットの設置は、セクタープログラムの考え方にに基づき、タンザニア政府と関係ドナーの間で今後決定されることになるため、未だその対象は不明である。農業サブセクターを対象とするかもしれない一方で、セクター全体の資金ギャップをカバーするバスケットかもしれない。いずれにしても、タンザニア政府主導の予算管理と効率的配分を支援するという意味で、あるいは「オーナーシップの発揮を促す」という日本の協力のスタンスを示すという意味において、バスケット支援に踏み切ることが望ましい。

## 2) プロジェクト型の協力

一方で、プロジェクト型の協力も継続して行う必要がある。特に、ドナーによるプロジェクト型の協力が有効であると認められるのは、プロジェクトをパイロット事業として位置づける場合である。パイロット事業は、アドホック的に行われるものとしてタンザニア政府予算の外で行うことを正当化できるのみならず、その有効性が確認できた場合タンザニア政府の業務として内部化することができる。逆に言えば、日本がプロジェクトを行う場合には、その有効性を確認した上で、タンザニア政府の日常業務として内部化していくことを最大の目標としなければならないということである。

日本はプロジェクト型の協力を通じてその資金の用途をプロジェクト内に限定してきた。また、プロジェクト型協力の中で、経常予算（活動費、活動の一貫としての財・サービスの購入等）には積極的に資金投入してこなかった。これに伴うカウンタパート政府の経常経費不足はプロジェクトの自立発展を阻んできた。今後は、プロジェクトがタンザニア政府予算の枠外で行われることを考慮し、経常予算にも資金を投入しながら、プロジェクト自体で経常予算と開発予算の均衡を保持しなければならない。なお、経常予算への資金投入は、内部化に向けて、タンザニア政府が負担できない部分を資金ギャップと捉えた上で、そこを埋めるために行うことを前提とする必要がある。

今後、ASDS および ASDP が実施に移り DADP の役割が大きくなっていくこと考えると、協力の重点を地方支援にも置いていくことは必然的な流れである。日本は、プロジェクト型の協力を通じて、県支援を行っていくことが考えられるが、あくまでもパイロット事業として行い、協力を内部化するスタンスをとる必要がある。このためには、常に県職員主導で活動を展開するべきである。