

1. 現況の概要

東アフリカの RDS は、農業、他産業、社会セクター、インフラ及びローカルガバナンスを統合させる発展概念である。農民の暮らしは farm と non-farm の活動から支えられ、農民の共同行為はこれらを横断する領域で営まれている。PRS プロセスが SP を基礎として展開され、まず社会セクター（初等教育、保健）のプログラムが 1990 年代後半に予算と共に拡充し、形成中の地方政府制度がこれを支えた¹。

農業 SP は社会セクターから数年遅れてドナー協調体制のもとで形成された。広汎な農村（農業）開発戦略及び全体事業のプログラム化は、ウ、タで形成され、ケもこれに追随している。政府とドナーの協調体制も確立されつつある。また、ウ、タの営農普及などの地方活動予算は、社会セクターと同様な分権化された仕組みのもとで、ドナーの財政支援によって支えられる傾向にある²。

然しながら、現時点では、戦略枠組み全般としての RDS は機能していない。各省庁間の中央調整は難しく、自治庁（省）は一般的に弱体、県のセクター機能も中央依存型である。RDS は、参加型計画に対応したクロスセクターの分野から構成されている。このなかにはプログラム化できる部分と、所与の自然、地理的条件に対応した個別プロジェクトとして展開できる部分があるところ、全体としてインパクトを高めるために整合性のある戦略が形成される必要がある。

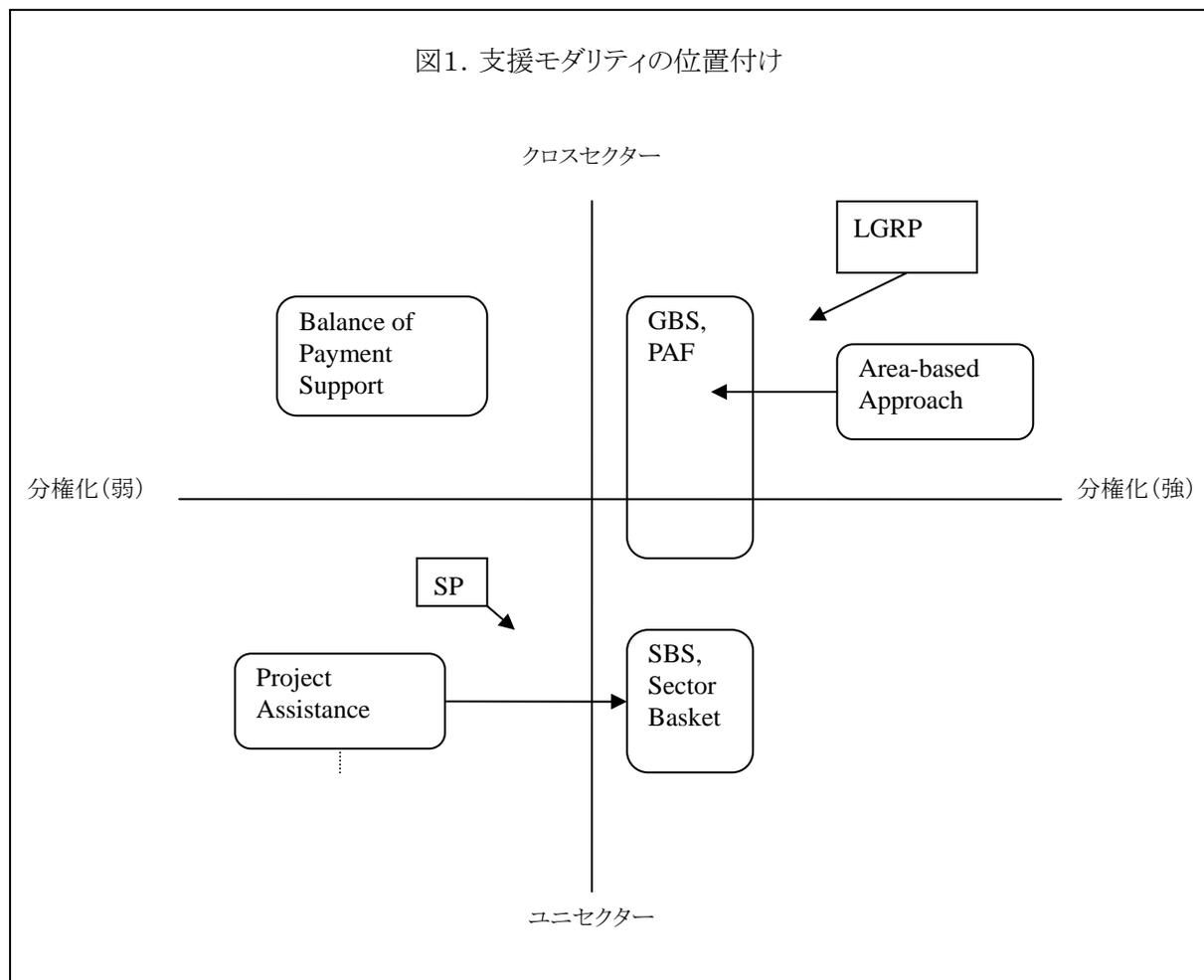
次に、戦略を支える参加型計画においては参加プロセスの実体性と有効な開発視点の形成の可能性の 2 点が問われている。これらは参加型計画が貧困層を含む広汎な受益層を対象とし、公共サービスの公平な提供が確実にモニターされる体制が構築されるのか、また参加者層と地方政府の関係者が当該地域において最適な開発視点を形成しうるのか、という問題である。これらの点については、東アフリカ社会及びコミュニティの潜在的な能力とのリンクが重要となる。社会の潜在的な能力と実体的な参加、適格的なアドバイザーが絡み合っって有効な開発は行われるからである。

参考 別紙 1 .(東アフリカ 3 カ国の地方開発戦略の関連事項の対比)

¹ ケニアはこの展開において遅れを取ったが、初等教育のプログラムが形成され、分権化が進まない部分の行政過程は代替措置が講じられた。

²参加型計画を裏打ちする地方交付金供与システムがウ、タで形成された（開発一般分と農業分）。ケも限定規模ではあるが、LASDAP が開始されている。

2 . プログラムに対する支援モダリティ(いったん RDS は衰退)



注 GBS: General Budget Support, PAF: Poverty Action Fund (in Uganda), LGRP: Local Government Reform Program (in Uganda, Tanzania), SP: Sector Program, SBS: Sector Budget Support.

：1990年代において各県以下の単位で地域拠点型の支援を行っていた Area-based の欧州ドナー（アイルランド、スウェーデン、フィンランド、デンマーク、オランダ等）の過半が GBS ないし PAF に吸収されている。これは、LGRP という分権化制度の発達を受けて、GBS や PAF が分権化された地方行政のプログラムを支援できるという認識から開始された。この部分が急速に減少しているのは、RDS 形成の文脈からはダメージとなっている。

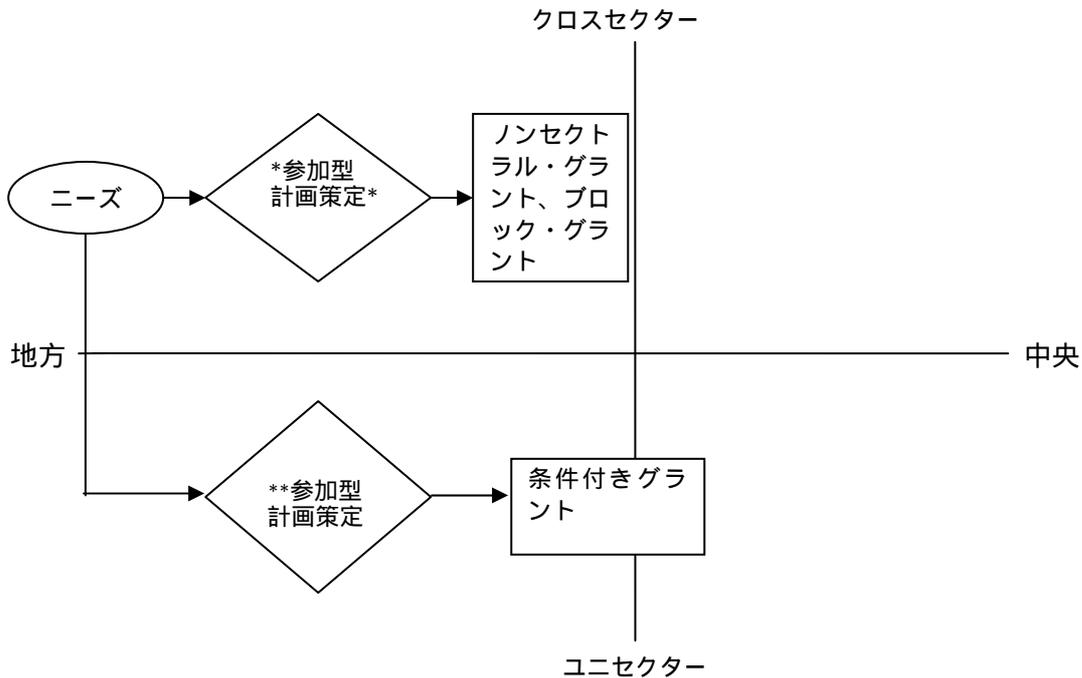
：中央ベースのプロジェクト援助の一部が特定国の特定セクターにおいて SP をベースに SBS ないしは Sector Basket (Pool) Fund に吸収された（セクター内のモダリティの変化で、タンザニア保健における独 GTZ、初等教育におけるカナダ、等）。

：一部では、プロジェクト援助が継続している（その傾向が強いドナーは、UN、米、仏、日）。例外的な動きは、タンザニア農業における日本（プロジェクトから GBS へ）。農業プロジェクトのなかにはクロスセクトラルな性格に発展するものも多い（RDS との接点）。

3. 参加と交付金の枠組みの typology

他方、開発援助ではなく、地方交付金の方でRDSを構想する視点が重要になっている。それには2種類あり、(1).のクロスセクターの交付金と、ユニセクターの交付金がある。ウ、タでは分権化のなかでユニセクターの交付金が発達し、近年徐々にクロスセクターの交付金が増えた。ケの交付金制度は部分的にしか発達していないが、クロスセクターが主流となっている。

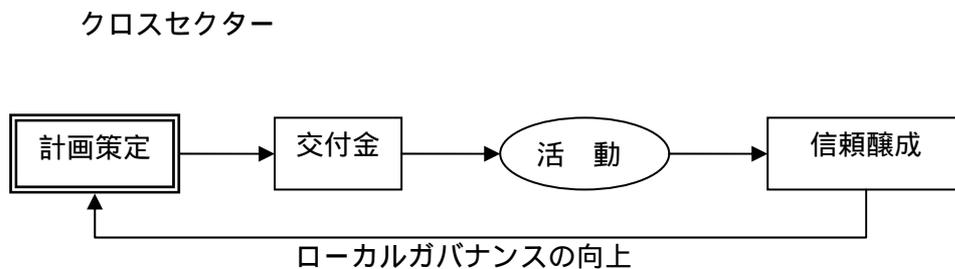
(1). 交付金（グラント）の種類



注) *: Community-based Planning : O&OD (Tanzania) , SLA (Uganda) and LASDAP (Kenya).

** : Sector-based Planning : School Management Committee, Water Management Committee, etc.

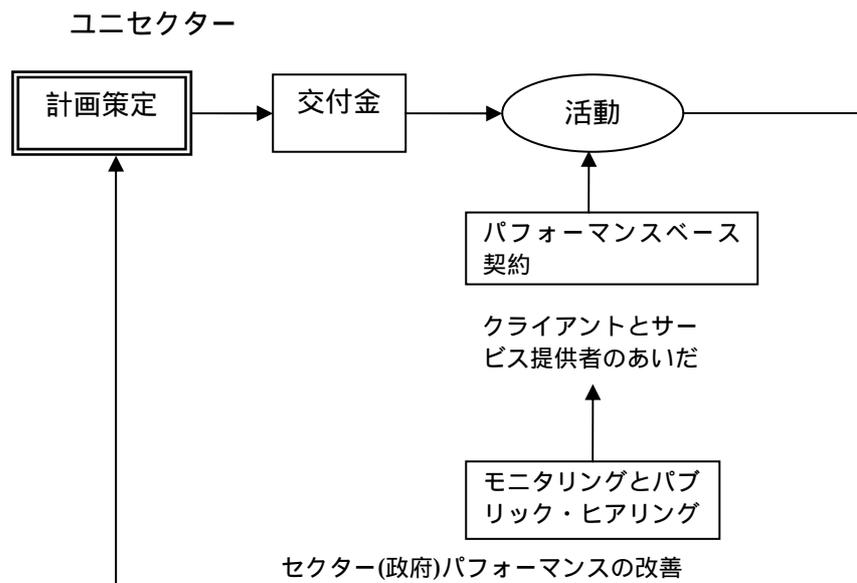
(2). 参加へのフィードバック



(advantage) 自主的な計画とフィードバックによるガバナンスの形成に適→Bottom-up Planning.

(disadvantage) 専門的な知識が facilitator にない→素人集団の試行錯誤

* Cross-Sector の計画は、地方で自由に作成できるので住民の創意工夫を活かしやすく、長期的には住民自治の醸成に資する。ただし、作成されたものが非現実的な計画内容であったり予算が寡少であると、地方政府で採択されない状態が続き、住民は計画を作る意欲を失い行政に不信感をもつ。彼らに対して計画策定時にいかに専門性のある知見を付与するのが課題となる。



(advantage) 計画と成果の関係が把握しやすく、モニタリングが可能で、契約が成立しやすい。

(disadvantage) セクターを担う地方政府、その機関と住民のあいだにコミュニケーションが弱い場合は、行政側によりサービスをうむインセンティブがうまれない(このケースでも農業セクターでは住民に専門的知識がないことが多い)。

* ユニセクターの計画は、セクター内部の活動という条件があるので中央が想定している定型的内容となりやすいが、それに従えば予算も取りやすい傾向がある。住民側が行政任せにせず、いかにモニタリングを強め、サービスの質を向上させるのが課題。

(3). RDS との接点

RDS は特定の地域性(locality)の制約のもとで多セクター間の選択や調整が可能。クロスセクターやユニセクター(農業)の交付金の効果的な使い方をガイドする機能が求められている。さらに、交付金全体の枠組みがうまく地方開発を推進するように誘導する高次な機能すら想定される。

4. 農業支援の現状と日本のスタンス

(1). 3カ国の農業開発政策（上位目標はいずれも貧困削減）

出典 各戦略書

主要な項目	ケニア(SRA)	ウガンダ(PMA)	タンザニア(ASDS)
政府の役割の見直し、favourable な環境 リサーチと普及サービスの強化 生産性の向上、市場、流通とインフラ 環境保護、持続的資源管理 民間活用と地方政府の事業サービスの提供			

3カ国の戦略は類似している。目標としては、農家所得の向上と食糧安全保障によって裏打ちされる貧困削減がある。主要な項目の若干の差異は、時間と共になくなる傾向にある。各国とも生産性の向上を重視しているが、タンザニアは各世帯の収益性の向上、ウガンダは商業農業化にアクセントがある。また、農業戦略のなかに RDS の一部は組み込まれている。

(2). 日本の援助スタンス

ケニアでは西部地域のボトムアップ型のコミュニティ開発プロジェクト、リフトバレーのコミュニティ開発プロジェクトが開始されているが、対象規模が小さい(2 県と 3 県)³。これに対し、スウェーデンのプロジェクトは 53 県、世銀は 20 県、GTZ は 9 県で、日本の援助は対象範囲のスケールアップが要請されている(今年度開始予定の小規模灌漑普及はそれを考慮)。その帰結としても、受け入れ社会との適合性としても大きな投資規模にならない援助が求められている。

タンザニアでは農業 SP を推進しており、プログラム形成への寄与と GBS による全国的貢献の観点から対象規模の問題はないが、拠点地域に対する個別性の取り組みはこれまで抑制されてきた。RDS という枠組みの中で、ほかのプログラムの内容とも調和した、大きな投資をかけない手法による広域の支援は行いというと考えられる。

ウガンダでは農産物流通調査が実施されている。数年前は農業分野での公共投資抑制の判断が強く、同案件も開始されずにいたが、現在では政策環境も変わり再開された。

(3). 既往案件の特徴

対象範囲の内部では生産技術を中心にインテンシブに投入が行われたが、マーケティングやプロセス、クロスセクトラルな着目が弱く、かつ対象範囲(県の数)が限定されていた。

十分に農民やコミュニティの理解を得られず、その結果案件のメンテナンスは不十分。

特に灌漑案件では農民組織化が十分ではなく、維持管理能力を越える案件内容が多かった。

³前者は過去のバリング農村開発の参加型案件の実証調査で比較的的成功した、改良やぎとひまわりの種油を他地域に適用しようとしている。

5 . 今後の研究方向

理論的な課題としてはポスト・ワシントンコンセンサスとしての RDS の必要性和実効性が問われているが、実践的には中長期的に RDS の視点を各国政府がオーナーシップをもって取り組めるように働きかけると共に、日本の援助もその先鞭を付けられるようにすることが課題。世銀の PRSP のソースブックにも RDS は記述してあるが、有効に利用されてはいない。この戦略は参加型の枠組みを利用してプログラムやプロジェクト援助が地方の発展に資するように、aid effectiveness を高めるものである。参加というボトムアップの要素と広範な行政的な枠組みをいかに相互作用させるのが課題となる。

先ず、プロジェクト・ベースの協力については、日本の一部の援助を中心に文献調査とインタビューによりその特徴と改善への指針を形成する。次に、各国政府と関連した公共的分野では、クロスセクターや農業の交付金に係る農民の参加型計画策定の実体把握が考察の対象となろう。三番目に、今回のタンザニアの報告にもあるように、自助的、内発的なコミュニティの活動もボトムアップを考えるうえで重要であり、これが面的な広がりをもつ政府のプログラムと対応する潜在能力を有するのか検討する。これは冒頭の「本研究の位置付け」で述べた、アフリカの「社会的伝導性（仮称）」が発展しうるのかという問いに対する回答の模索となる。

Annex I. 農業セクターの日本の近年の主要案件リスト例

[ケニア]

タナ川デルタ灌漑事業	1990-97
園芸作物処理設備建設事業	1993-2001
ムエア灌漑農業開発計画	1991-98
半乾燥地社会林業普及モデル開発（バリngo農村開発）	97-02
ニヤンド及びホマベイ地区における地方開発	2005-
リフトバレー州コミュニティ農村開発ネットワーク	2005-
小規模園芸農民組織強化計画	2005-

[タンザニア]

ローアモシ灌漑施設及び農業開発計画	1980-82-87 86-93 96-2001
バガモヨ灌漑農業開発	1990-93, 95-99
ソコイネ農業大学地域開発センター	1999-2004
ムウェガ地区小規模灌漑開発計画	2000-2002
コースト州貧困農家小規模園芸開発	2000-2002
キリマンジャロ農業技術者訓練センターII	2001-2006

[ウガンダ]

農業普及・訓練所改善計画	1998-99
収穫後処理及び流通市場開発計画	2003-06
東部ウガンダ持続型灌漑開発	2003-06

Annex II. References

- Anna Toner, 2003, "Exploring Sustainable Livelihoods Approaches in Relation to Two Interventions in Tanzania", *Journal of International Development*, 15:771-781
- Caroline Ashley and Simon Maxwell, 2001, "Rethinking Rural Development", *Development Policy Review*, 19(4):395-425
- DANIDA, 2005, "Evaluation of the Rural Development Fund Kenya"
- Frank Ellis and Godfrey Bahigwa, 2003, "Livelihoods and Rural Poverty Reduction in Uganda", *World Development*, Vol.31, No.6:997-1013.
- Frank Ellis and Ntenga Mdoe, 2003, "Livelihoods and Rural Poverty Reduction in Tanzania", *World Development*, Vol.31, No.8:1367-1384.
- Frank Ellis and Stephen Biggs, 2001, "Evolving Themes in Rural Development 1950s-2000s", *Development Policy Review*, 19(4):437-448.
- GTZ, 2001, *Regional Rural Development, A Regional Response to Rural Poverty*
- Oxford Policy Management, 2000, "The Role of the State in Rural Poverty Reduction: Where do Sector-Wide and Sustainable Livelihoods Approaches Fit in ?"
- Izumi Ohno and Yumiko Niiya, 2004, *Good Donorship and the Choice of Aid Modalities*, GRIPS Development Forum.
- Republic of Kenya, 2002, *Kenya Rural Development Strategy, Final Draft*.
- Republic of Kenya, 2005, *Strategy for Revitalizing Agriculture, Final Draft*.
- The Government of Republic of Uganda, 2000, *Plan for Modernisation of Agriculture*.
- United Republic of Tanzania, Prime Minister's Office, 2001, *Rural Development Strategy*.
- United Republic of Tanzania, 2001, *Agriculture Sector Development Strategy*.
- United Republic of Tanzania, 2002, *Agriculture Sector Development Framework, Draft Framework Document*.
- World Bank, 2003, "Reaching the Rural Poor(www.worldbank.org)".
- 開発フォーラム、2003、「援助協調枠組みの下での成長戦略支援 地方開発セクター・プログラム策定調査 (www.grips.ac.jp/forum/tzlg-strategy.htm)」

別紙1. 東アフリカ3カ国の地方開発戦略 (Rural Development Strategy) 関連事項の対比

2005.10.24. 笹岡

	貧困削減戦略(PRS)	農業	分権化	RDS
ケニア	2004年 Economic Recovery Strategy (ERS)が作成された。 包括的な内容。最初の進捗報告書では、順調な成長と初等教育の無償化を強調。公共セクター改革の遅れから自由になる予算が少なく、次回報告書では目玉がない。 重点4つの柱、5テマの5年間の政府予算22億ドルが必要。 所得貧困率48%(90年)から56%(01年)に拡大。	2005年 Strategy for Revitalizing Agriculture (SRA)が国会で承認。 マーケットとそのインフラ、生産性や研究、インプットコストの低減などが重点事業で、援助協調路線も強調されているが、公営事業が予算の7割を消化。 GDPの53%、輸出の62%、労働人口62% 政府予算は従来の2-3%から5%(05年)に拡大し、さらに7%(07/08)を予定。	本格的な改革は未着手。 本格的な分権化は憲法改正の後に構想される(11月に国民投票)。2000年前後地方交付金制度を導入。 交付金の名称 Local Authority Transfer Fund (97 -), Constituency Development Fund (02 -) 等	02年頃に形成の動きがあったが、ERSの形成をみて関係4省はSRAに重点を転換(MTEFでは農業と地方開発と整理)。 80年代の県を主体にした開発戦略が今も継続し、中央から任命される県のコミッションナーが支配。 参加型計画としては政府のLAFF資金を得る計画として LASDAP (Local Authority Service Delivery Action Plan)、ドナーの一部(スウェーデン等)は O&OD*を利用。
タンザニア	2000年 PRSP作成。05年から第2フェーズの NSGRP になり、雇用や成長も重視された。 重点分野はセクターとしてではなく、インシユ一(cluster)として整理され、補完性が重視された。 重点7分野予算47.9%(02/03年度) 食糧貧困率21.6%から18.7%、BHN 貧困率38.6%から35.7%に微減(91/92年から01/02年)	2001年 Agriculture Sector Development Strategy (ASDS)が国会で承認。 生産性と生産の安定性を重視。商業性の収益と食糧へのアクセスが柱。援助協調路線を継続。 日本が政府とドナーの事務局となる。 GDPの45%、輸出の60%、人口の82% 政府予算は4.4%(98/99)から6.3%(02/03)に増加。	1996年から開始(LGRP)。 中期政策(2005-08)が実施中。前期の急進的な改革は見直され、州の役割が確認され、自治庁の組織も見直されている。能力不足の県には以下のCBGが供与される。 交付金の名称 Capital Grant (CG), Capacity Building Grant (CBG)等	2001年に首相府のもとで作成されるが、主管が自治庁になってから有効利用されていない。 1999年に農業のSP形成に先行して作成された。総合的なセクターやインシユ一間の調整の意義が説かれ、地方都市の重要性が強調された。 自治庁によるO&ODが普及し、ドナーの一部(デンマーク等)も利用。タの O&OD は他の手法も含め相当包括的な計画調査の内容になっている。
ウガンダ	1996年 PEAP、第3フェーズ(04/05 -)もとより成長を重視していたが、現在のフェーズでさらに柱となった。 重点5分野の予算35%(03/04年度) 所得貧困率は33.8%(99/00年度)から37.7%(02/03年度)に増加。	2000年 Plan for Modernization of Agriculture (PMA)。 99年の参加型調査から枠組みを形成。輸出振興重視で、国内市場を軽視したが、現在見直しの時期。援助協調路線の採用。 GDPの40%、輸出の85%、人口の80% 政府予算は3%(03/04)から4%(05/06)に増加。	1993年から開始(LGRP)。 改革は一段落し、合理化のための財政の分権化戦略(FDS)を推進。 交付金の名称 Non-Sectoral Conditional Grant (NSCG), NAADS (National Agri-cultural Advisory Services) 等	本年に入り、PMAが見直される時期になった が、財務計画大臣が本件推進に積極的。 中身は情報の提供やマイクロ・ファイナンス、インプット・サービスの制度化、等。 PPA (Participatory Poverty Assessment)の調査結果が政府のマクロ開発計画と各種の貧困モニタリングに活用されている。ドナーの一部(英国 DFID 等)は Sustainable Livelihood アプローチを重視。

*O&OD (Opportunities and Obstacles to Development): 参加主体の長所、短所と将来の機会、障害の4次元からマトリックスを作成して計画を検討する手法。