

Project brief 1

プロジェクト紹介【寄稿】

ケニア国における県開発計画策定調査

橋口幸正

HASHIGUCHI Kosei
株式会社三祐コンサルタント
海外事業本部技術部



はじめに

先に第44代米国大統領に就任したオバマ氏、その父親がケニア人ということはよく知られている。そのケニア国でキバキ氏が大統領に就任したのが2002年12月30日である。キバキ政権は第1期任期中においてGDP成長率を5%近くまで上昇させるなど、比較的順調な経済運営を行った。汚職も、末期のモイ政権に比較すれば大幅に改善されたといわれるようになった。また、キバキ大統領は県を核とした地方分権化の検討にも乗り出した。

この状況下、ケニア国西部に位置する2県をパイロット県として、地方分権化の核となる県レベルでの包括的な開発計画の策定、ならびにその最適な策定手法の確立についての技術協力依頼が日本になされた。JICAは2004年11月に事前調査団を派遣し、本格調査の開始を決定した。そして、行政サービスを如何に住民のニーズに呼応させるかという課題の下、2005年6月～2007年5月にかけて本件調査を実施した。調査を通じて、①県開発計画策定プロセスにおける改善、②地域開発の優先順位と連動した予算措置、

③パイロット事業の経験を踏まえた実施段階での改善策等を提案した。

県開発計画策定プロセスにおける改善案

従来の県開発計画は、県に配置されている省庁毎に作成され

たセクター計画を編集しただけであった。これでは、セクター間の優先順位が明確になっていないことはもちろんのこと、その計画作成における住民からのインプットもなされていない。すなわち、トップダウンとボトムアップの整合性は計画策定過程では全く

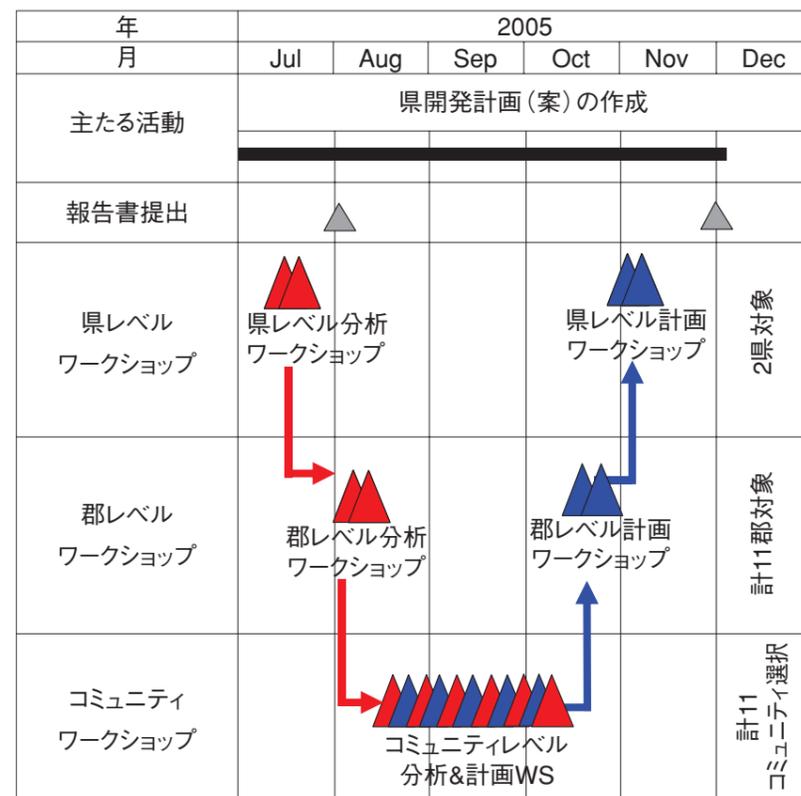


図1 マクロとマイクロからの分析・計画策定

考慮されていなかった。このことから、本件調査では両者の整合を図るとともに、さらにその過程において県全体の開発ビジョン達成に向けての優先順位付けを含めたプランニングを行った。

計画策定の大きな流れは、分析はマクロからマイクロへ、計画はマイクロからマクロへである。ここでいうマクロとは県レベル、マイクロとはコミュニティレベルを意味している。具体的には、一連の参加型ワークショップを開催し、県レベル分析、郡レベル分析、コミュニティレベル分析・計画策定、郡レベル計画策定、県レベル計画策定、というプロセスをとった(図1参照)。本件調査で試行した参加型アプローチは、地域住民代表と共に行政職員や自治体職員、さらにNGO代表等、県開発に関係する全てのステークホルダーの参加によるプロセスに特徴がある。



写真1 コミュニティレベルで実施した分析・計画ワークショップ

地域開発の優先順位を踏まえた予算措置の改善

参加のプロセスを経て作成された県開発計画の骨子は開発フレームワークである。これは、県開発ビジョンから始まり、そのビジョン到達のための開発アプ

ロチ、戦略、そしてプログラムやプロジェクトが各々優先度をもって明示されている。また、プログラムやプロジェクトに関しては、その実施地区(郡)の優先度も参加型ワークショップにて決定している(図2に一部を示す)。このよう

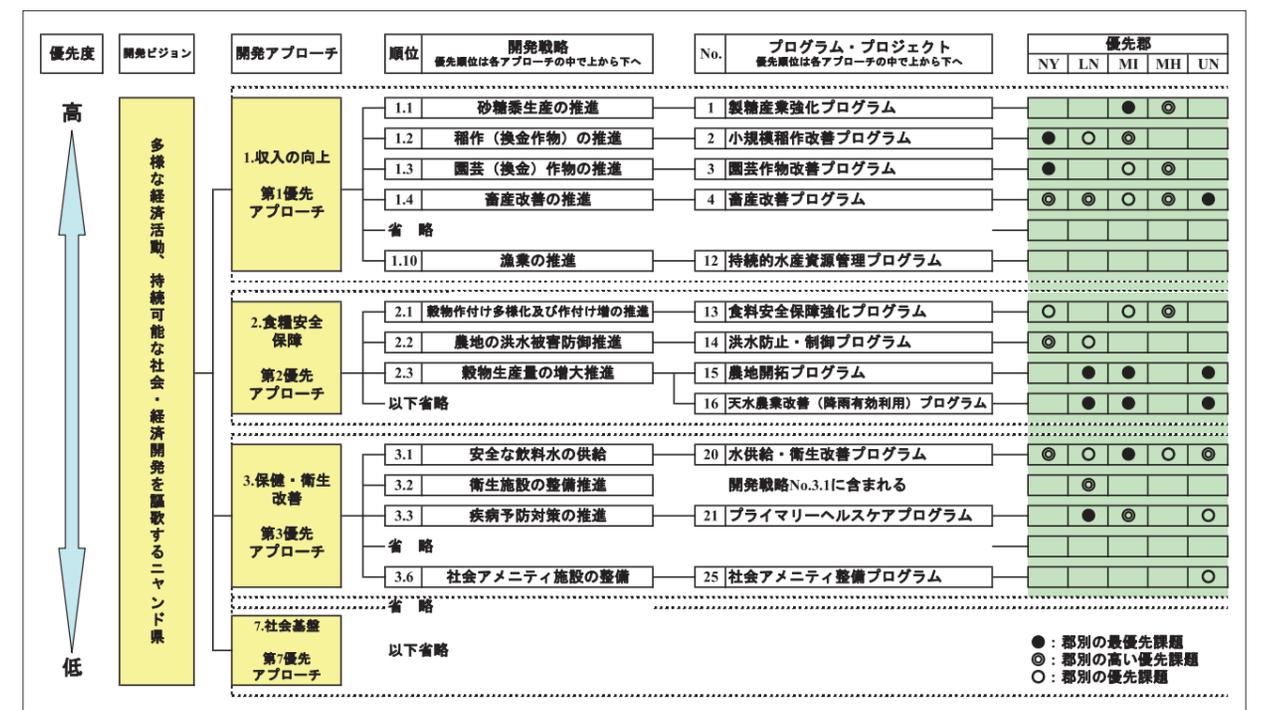


図2 県開発計画の骨子となる優先度付き開発フレームワーク例

なフレームワークを持つことにより、ドナーを含めた県開発関係者は県開発という共通のプラットフォームに立つことが可能となる。

開発介入の効果を上げるには、県内で実施される開発事業において、参加型で策定された県開発フレームワーク中の優先順位に配慮することが必要である。ドナーやNGOは支援の優先分野を半ば指定している場合もあるが、その場合でも地区(郡)の優先度を参照する。開発フレームワークはプログラムやプロジェクトの優先度のみならず、その事業の実施位置(具体的には郡)の優先度も示しているため、これを参照すれば優先介入地区が容易に判ることとなる。このことは参加型で作成した県開発計画実施に向けて、予算確保の面での担保ともなりうる。

実施段階での改善

県の行政サービスの課題は、少ない人員と限られた予算で如

何に効果のある行政サービスを地域住民に提供できるかという点に集約されよう。これに対する提言を行うため、本件調査では生計向上や保健、職業訓練、また農業などの分野で8つのパイロット事業を実施した。この事業の実施を通じて得た行政と地域住民をつなぐ仕組み改善の一例として、保健ボランティアによる行政サービスの補完、また行政による普及と篤農家(研究熱心な優れた農家)の組み合わせについて紹介する。

保健ボランティアによる行政サービスの補完

保健セクターに関しては、郡レベルにおいて診療所等を設置しているが、その数が十分ではなく、さらにコミュニティを対象とした公



写真2 HIV罹患者に対する介護の研修を受けている保健ボランティア



写真3 ひときわ実りが多い篤農家によるデモンストレーション圃場。アジアの稲作に勝るとも劣らない5トン/ha以上の収量を達成

衆衛生関係は郡レベルに1~2人の保健官が配置されているにすぎない。この状況下、コミュニティレベルでの保健・衛生改善を図るための一つの方法として、村の保健ボランティアを育成した。保健ボランティアは、例えば麻疹予防接種キャンペーン時に保健省の広報代理人として機能する他、郡の公衆衛生保健官に代わってコミュニティの保健・衛生に関する改善活動を行う。

パイロット事業では4郡において保健ボランティア計382名(内205名はHIV専門保健婦)を育成した。彼女(彼)らはボランティアベースで村の保健衛生改善活動を行い、あわせてHIV罹患者に対する簡易のカウンセリングなども実施している。保健ボランティアによる保健活動に係る主な困難は、①ボランティア精神の継続、②コミュニティやローカルリーダーからの認知の2点に集約される。村長と保健官が協同し、村の定期集会等の機会を通じて保健ボランティアを村人に紹介すること

で、彼女(彼)らはコミュニティで認知され、そのことが彼女(彼)らの活動継続のモチベーションを高めていくことに繋がった。

行政職員による普及と篤農家の組み合わせ

地域の篤農家を普及活動に巻き込むアプローチは、普及サービスの効果・効率をあげることとなる。政府が篤農家に研修講師になってもらう機会を提供し、そこから民間ベースによる普及サービスのイニシアティブを高めていくことも可能である。

パイロット事業では稲作篤農家を普及講師として活用した。この篤農家はグループを組織し、社会福祉省に登録を行い、他のNGOからの依頼を受けて本調査とは別に他地区での稲作研修も開始した。地元の篤農家を組み入れることによって、最終ターゲットである農民へのアウトリーチが拡大され、普及サービスの加速化が発生したことになる。

まとめ

県の開発には多くの関係者が関与するので、重複を避け、相乗効果を得るためには協力体制を構築することが肝要である。この時、本件調査で策定した県開発フレームワークを常に参照しつつ各開発活動を進めていくことが必要となる。本件調査の最終段階では、この開発フレームワーク策定に関する研修を、国家開発計画省に所属する県開発官を主とする約110名に対して1週間にわたって実施した。研修に参加した県開発官が中心となって進める参加型計画策定のプロセスが、行政と住民をつなぐ最初の仕掛けとなる。この参加型計画により策定される開発フレームワークは、各ステークホルダーのプラットフォームとなる。ここには住民のニーズが従来型の計画策定よりもより反映されている。そして、実施に当たっては、行政のフロントラインが、限られたリソースを住民との協働により活かしながら開発を進めていくこととなる。



写真4 約110名の県開発官を全国から招聘して実施した研修