

第5章

ナイジェリアにおける援助の実施と ローカル・レベルの行政

——ローア・アナンブラ灌漑計画の事例——

望月克哉

はじめに

1960年にイギリスの支配から脱したナイジェリアは、植民地的なシステムを残存させつつも、独立国家として経済開発の歩みを開始した。連邦制を採用していたことから、政治的にも経済的にも自立性の高い州政府がそれぞれ経済開発を担っていた。しかしながら経済の基幹部門は農業であり、依然として植民地期以来のモノカルチャ的な構造から脱しきれなかった。連邦政府はもちろん、州政府もまた財政的にはきわめて脆弱で、対外借入に頼る経済開発が続くことになった。

オイルブームが到来した1970年代以降の経済開発は、一転して連邦政府主導の様相が強まる。主に財政上の理由から州政府や地方政府の役割が後退し、代わって連邦政府自体やその直轄機関による開発プロジェクトが中核となっていった。また投資面でもオイルブームを境に公共部門が民間部門を逆転しており、資金面でも民間の果たす役割が後退し、公的資金への依存はますます大きくなりつつあった。ブームが去り膨張した財政に苦慮する連邦政府は、歳入不足を補填して開発計画を遂行するための財源を再び対外借入に頼るとともに、積極的に外国援助を取り込む方針に傾いていった。経済停滞

のなかで迎えた80年代にはこの傾向がさらに強まり、経済構造調整にすら外部からの財政支援を必要とする事態に陥った。

本章で事例としてとりあげる日本の援助に関しても、上述のようなナイジェリアの経済開発に対応したスキームの展開がみられた。1970年代までは有償資金協力が中心で、三次にわたって円借款が供与された。いずれも日本輸出入銀行もしくは市中銀行によるもので、返済期間こそ18～25年（据置期間5～7年）と長いが、金利は4.50～5.75%と高く、融資条件としては譲許性の低いものであった⁽¹⁾。80年代以降は海外経済協力基金ベースの有償資金協力も実施されるようにはなったが、力点は無償資金協力に移り、案件数では圧倒的に後者の比率が高くなっている。ナイジェリアに対する援助という点で日本は後発者であるが、その内容に関するかぎりナイジェリアの経済開発の経緯をよく反映したものと言える。すなわち70年代までは現地の民間部門や運輸、通信、電力といったインフラ部門への資金協力が中心であり、80年代以降は政府部門による各種プロジェクトの援助もしくは実質的な財政支援となっている。

独立当初の州政府は財政的な自立性も高く、経済開発の担い手として各種事業を運営していた。その点では援助の受け手ないし資金の借り手としても自立的な主体であったとすることができる。しかしナイジェリアが共和政体へ移行し、またいくたびかの政治変動を経るなかで、州そのものの規模が縮小し、その行財政面での権限や能力も削がれていった。当初の3州が1970年代半ばには19州にまで増え、しかも軍政下で連邦政府指名の長官をいただくようになった州政府には、もはや十分な財源も決定権限も存在しなかった。それまで州ベースで進められてきた事業は整理され、継続の場合でも縮小されるか、場合によっては連邦に移管された。本章でとりあげる事例も、州レベルで続けられてきた農業開発事業が財政的に行き詰まり、改めて連邦の事業として日本の援助を導入した経緯をもつ。もちろん各種事業のなかには州ベースのままで継続されてきたものもあるが、その場合でも資金的には外部への依存が著しく大きくなっている⁽²⁾。

本章では以上のような認識に立って、独立後の経済開発の経緯を踏まえ、具体的な事例によりつつ、援助とローカルレベルの行政のかかわりについて論を進めることとしたい。第1節ではナイジェリアにおける開発計画の展開を瞥見するとともに、財政面での問題点を整理し、各級政府による開発行政の実態を明らかにする。つづく第2節では、日本の援助の事例について、現地の実施機関を中心とした関係者・機関のコミュニケーションに主眼を置きつつ、その過程で生じたさまざまな問題点を記述、整理する。

第1節 経済開発と援助の導入

1. 経済開発の経緯

途上国が経済開発を進めるなかで生ずる対外依存は、これらの国が後発者であり、資金、技術両面において脆弱であることと無関係ではない。それはまた当該国の歴史的経験とも分かち難く結びついている。この点で植民地経験を有する国の経済開発を考える場合には、その行財政メカニズムとあわせて、経済開発の経緯を検討する必要がある。1960年を前後して大半のアフリカ諸国は政治的独立を達成したものの、その多くが旧宗主国への経済的依存を脱しきれなかったばかりか、先進諸国への依存の度合いを深めていった。理念としては経済的自立を掲げつつも、財政面での対外依存は顕著であり、例えば70年代までのナイジェリアの外国資金への依存状況は、「対外借入の文化」⁽³⁾と称されたほどである。

宗主国が植民地で行った経済開発については、独立後の経済構造やパフォーマンスとも関連して、これを出発点とみる立場、あるいは構造的な歪みの始まりとする立場など、さまざまな議論がある。イギリス領植民地であったナイジェリアについて言えば、少なくとも計画に基づく経済開発の端緒は植民地統治の下で実施された開発計画のなかに見い出すことができる。1945年

植民地開発福祉法⁽⁴⁾の下で、イギリス領植民地における長期的な開発計画実施のために資金が供与されることとなり、これに基づいて「ナイジェリア開発福祉10カ年計画1946-55年」が策定された。同10カ年計画の事業分野としては、水道、道路といった社会インフラや、保健・医療、教育など社会サービスが中心に据えられており、公共事業や住民に対する公共サービスに重点が置かれたことがわかる。

独立に先立つ1954年、連邦制導入に伴い上述の「ナイジェリア開発福祉10カ年計画1946-55年」は中止され、代わって55～60年を対象とした「経済開発計画」が策定・実施された。同計画は宗主国イギリスとナイジェリア植民地政府の要請を受けた世銀報告に基づき策定され、その後の修正により独立後の62年まで計画期間が延長されている。経済計画として特徴的なのは、連邦制を前提に中央政府と自治州政府それぞれによる複数の計画⁽⁵⁾から全体が構成されており、また開発重視、成長志向の観点から経済インフラへの配分が増えたことである。これにより連邦を構成する各自治州に独自の行財政機構が整備される一方、本格的な国家開発計画への道筋がつけられた。

「経済開発計画」が終了した1962年以降は、内戦（ビアフラ戦争）により中断した一時期を除いて、5カ年計画を基本とする国家開発計画が四次にわたって展開された。計画の開始当初、野心的な投資計画を支えたのは、もっぱら民間投資であった。公共投資のほうは、これを財政的に裏づけていた外国援助の不調などもあり、十分な実績を残すことができなかった。しかしながら70年開始の第二次計画期にはオイルブームが到来し、石油収入により政府歳入が一挙に増大した。財政的に余裕ができた各級政府は、外国からの借入も動員して公共投資を積極化させるとともに、生産部門への直接介入にも乗り出した。その結果、累次の計画期において財政そのものは膨張したものの、投資実績は計画を下回り、経済開発の実効も上がらず、かえって外部からの借入に起因する債務累積をまねいたのである。

2. 政府の財政的窮状と財政措置の変遷

植民地期の行財政システムを継承したナイジェリアでは、独立当初から財政政策が経済開発戦略の重要な一環として位置づけられてきた。連邦政府にとって国家経済の基盤づくりは最優先課題であり、そのための財源確保が求められていた。予算措置上は財政余剰を開発資金に組み入れて資本支出に充当することが目指されたのだが、財政基盤の脆弱な連邦政府は間接税、特に輸入税の引上げといった手法に依拠することになった。しかしながら輸入税率の改訂といった財政措置は十分な効果を上げられず、歳入増加を目指す連邦政府は関税の引上げ、さらに物品税の課税までも検討せざるを得ない状況に陥った。また、独立をはさんで進められてきた積極的な開発投資の結果、政府部門は多大な債務を負っており、しかも開発計画の実行に伴う海外コスト分の負担はさらに増えていた。

こうした歳入の伸び悩みと歳出の増大による財政の悪化に拍車をかけたのが1967年の内戦勃発であった。戦費の負担は言うに及ばず、戦乱に伴う資本の国外逃避、国内生産の停滞による政府収入の減少は収支を著しく悪化させたのである。戦闘終結後、連邦政府は緊縮財政に転換するとともに、あらゆる方策により財政立て直しをはかり、従来の税制の強化に加えて新たな税目や課徴金を導入し、さらには強制貯蓄の実施まで試みた。一連の引締め策により戦後インフレの深刻化を回避できたことを除けば、当時の財政措置として効果を発揮できたものは皆無と言えた。この点からすれば、オイルブームの到来は政府にとって僥倖であった。赤字財政がひと息つき、経済の再活性化をはかれたのも石油収入によるところが少なくない。ブーム後に発生した数々の経済的な歪みを度外視すれば、オイルブームがもたらした資金余剰は財政上は絶大なインパクトを有していた。

ところで財政困難が連邦政府だけのものでなかったことは改めて言うまでもない。独立当初、相対的に自治州の権限が大きく、財政上も自立的であっ

た時期には顕在化しなかった問題がその後の政治変動とも相俟って前面に出てくるようになった。連邦と州の財源配分の問題はすでに植民地期の早い段階から論議されてきたものであり⁽⁶⁾、歴代総督の下で植民地政府もそのあり方につき検討を重ねたが、ついに最終的な決着を見ぬままにナイジェリア連邦政府に移管されるにいたった。政府財政の基本は、各級政府への配分を前提としてプールされている連邦勘定によるものとされてきた。1979年憲法を例にとれば、原則としてすべての政府収入は同勘定に払い込まれ、国民議会の審議・議決に基づき、改めて連邦政府、州政府、地方政府（Local Government, 以下、LGと略す）に配分される。ただしLGへの配分は州政府を経由して行われ、「州・地方政府合同勘定」と称する特別勘定の下で管理されている。今日の連邦財政における財源配分は「1981年政府収入交付法」がベースとなっており、これに基づいて連邦勘定にプールされている政府収入は次の割合で交付される。すなわち連邦、州、そしてLGに対して、それぞれ55%、35%、10%である。州に配分される35%のうち、税金等による各州の連邦財政に対する貢献を還元する形で配分されるものは3.5%相当にすぎず⁽⁷⁾、30.5%相当はこれとは異なる基準⁽⁸⁾により各州に配分されている。各地の住民による財源配分の増加要求や、これをさらに進めた新州設置運動の淵源はここに求められる。

分権化を掲げた新州設置は、その理念とは裏腹に、下級政府の経済開発における財政的制約を増すことになった。州の数は独立時点の3州から、共和制に移行した1963年に4州、67年の内戦直前に12州、さらに76年には19州と、政治的な節目ごとに増加を続けた。こうした新州設置の実態は、地域対立の緩和と当該地域住民の融和にほかならない。とりわけ東南部の産油地帯では財源配分、自治を求める要求が強く⁽⁹⁾、連邦政府は住民への対応に苦慮することになった。

3. 対外的な資金導入の背景

財政構造の検討から、州やLGの財政基盤がきわめて脆弱であることが明らかになった。1970年代のオイルブーム期における連邦・州レベルの積極的な公共投資というのは、きわめて楽観的な資金見通しを前提としたものであり、財政的には必ずしも健全なものではなかったことがわかる。しかし、それにもかかわらずナイジェリアの経済開発という観点からは、オイルブームをまたいで実施された第二次国家開発計画と、その後75年に開始された第三次国家開発計画には特に注目すべき理由がある。まず第1に援助を含む外国からの資金導入が計画実施の前提とされたこと、第2には経済開発における政府主導、とりわけ連邦政府のイニシアティブがこの時期いっそう明確になったことである。

これらに注目して両計画期における経済環境の変化と経済パフォーマンスを見ておこう。1970年開始の第二次計画は当初から財源不足が予定されており、資金ギャップは国外の資金源から調達するものとされていた⁽¹⁰⁾。ところがオイルブームがもたらした政府収入の急増により、道路、港湾、空港といった運輸部門のインフラストラクチュア整備をはじめとして公共投資が一挙に積極化した。他方、オイルマネーの流入に伴うインフレーションによって事業コストもまた増大したために、連邦政府は計画半ばで投資規模を上方修正するとともに、計画期間も1年延長して75年までとした。この期間の実績としてはインフラ部門に加えて、製油所、自動車組立、肥料プラントといった製造業部門における各種事業もあり、この分野でも積極的な投資が行われたことがうかがえる。ただし、計画期における投資目標こそ達成されたものの、それは民間部門の190%というきわめて高い実行率によるものであって、公共投資自体は修正計画の3分の2にとどまっていた。

ところでこうした公共投資の不調の原因として、専門家の不足といった人的側面や、経済ブーム下での資材等の調達難をあげる向きもあるが、むしろ

財政運営自体に問題があったとみるのが妥当ではなかろうか。続く1975～80年の第三次計画のパフォーマンスはこれを物語っている。第三次計画期における公共部門の投資額は、第二次計画期（修正を経たもの）の10倍に当たる規模を有し、国内総生産（GDP）の成長目標も9.5%という高水準に設定されており、まさに野心的な経済計画というにふさわしい内容と言えた。いまや基幹部門となった石油産業は言うに及ばず、製造業分野でも鉄鋼部門などで大規模な公共事業が企図された。また深刻化してきた食糧問題への対処策として衰退気味の農業部門でも政府は直接生産に乗り出しており、本章の事例研究（第2節参照）でも取り上げる河川流域開発公団（River Basin Development Authorities）の大規模灌漑事業などはその典型であった。しかも「逆オイルショック」とも称されるブーム後の石油収入の伸び悩みにもかかわらず、計画期央で公共投資は上方修正すらされたのである。しかしながら第三次計画の実績は目標を大きく下回り、計画期間中のGDP成長は年率3%前後にとどまったうえに、公共投資と民間投資は共に計画の7割にも達しなかった。

実際、第三次計画開始後まもない1976年段階ですでに資金不足が顕在化しており、連邦政府はユーロ市場での資金調達を余儀なくされていた。また各州政府もそれぞれの計画における資金不足を補うため国内金融機関からの借入を行うとともに、事業ベースでは外国資金の導入もはかっていた。70年代には産油国であるナイジェリアの経済に対する国際的な評価も高まり、石油収入に加えて外国投資も増えた。これによって外貨準備も順調に増加して70年には輸入の1.7カ月分にすぎなかったものが80年には7.2カ月分まで積み上がっている。このように外貨流入が確保されていたにもかかわらず、さらなる対外借入によらざるを得なかった背景には外貨フローを上回る輸入圧力があったことが容易に想像できる。民間の輸入業者までもが国外での資金調達にはしる状況が生じており、これらが後に対外債務として重くのしかかることになった。いずれにしてもオイルブームのなかで生じた経済の過熱、とりわけ内需の高まりに国内の供給が追いつかず、官民あげて物資と資金の調達先

を国外に求めたという見方が妥当であろう。当時の政府の判断をいかに説明しようとも、連邦と州双方における放漫財政のそしりはまぬがれまい。

4. 開発行政の様相

累次の国家開発計画においては、当初の民間投資主導からしだいに公共投資の比重が高まってきた。また公共部門のシェア増大に伴って、経済開発における政府主導の様相はさらに濃くなった。すでに第三次計画においてこうした傾向がみられたことは上で指摘したとおりであるが、1981年開始の第四次計画ではこれがいっそう鮮明になる。当初計画におけるGDP成長目標は年率7.2%、投資規模をさらに拡大する一方、公共投資と民間投資の比率はそれぞれ86%と14%とされ、圧倒的な政府主導の計画となった。ただし、いわゆるオイル・グラット（石油の生産過剰）が顕在化するなかで石油収入が減少してきたために、公共投資の原資として外国からの借入金があらかじめ見込まれており、その点では財政的裏づけに乏しい経済計画であったと言わざるを得ない。計画期半ばでのクーデタによる政権交代もあって計画は途中で放棄されたが、そこに盛られた施策にはナイジェリアの開発行政を考えるうえで示唆的なものがいくつかある。

その第1は連邦と州の権限関係である。独立当初における行財政両面で自立的な自治州（region）とは異なり、共和制移行と新州設置によって各州（state）の行財政能力と規模はしだいに縮小した。1966年の軍政移行から79年の民政復帰までの間に、軍事政権は7度にわたり政府収入の配分に関する法令ないし命令を発しており、そのたびに連邦財政は強化され、それとは裏腹に州の財政は実質的な制約を被ることとなった⁽¹¹⁾。第三次計画期の1975～80年において經常収入に占める独自の財政収入が10%以上あった州は、当時の12州のうちわずか4州にすぎなかった⁽¹²⁾。しかも連邦財政の急速な膨張にもかかわらず、連邦から州への財政移転の伸びはこれに比例せず、同計画期間も20～30%の水準で推移した。財政上の不均衡は必然的に経

済開発における州の役割を後退させ、州ベースの開発計画の実施に支障をきたす一方、連邦の財源に依存した開発事業を中心に展開せざるを得ない状況となった。このことは同時に、対外借入や外国援助についても州政府が当事者たり得なくなったことを意味しており、それまで州の事業として進められてきた案件は打ち切られるか、もしくは連邦政府ないしその直轄機関に引き継がれていった。

第2のポイントは地方政府（LG）の位置づけの変化である。従来LGは州に包摂された存在として、住民管理の機能を担うにすぎなかった。国内でも地域によりLGの形態や機能にばらつきがあり、ようやく1976年の改革ガイドライン⁽¹³⁾の下で選挙によって選出される評議会を中心とする全国一律の制度として整備された。しかしながら財政上は州の予算に組み込まれた形でLG運営の資金が配分されており、機能面や資金面での制約から政府機能を果たすことはできなかった。79年憲法により初めて、LGはナイジェリアの行政体系において連邦、州に次ぐ第3段階の政府として認知され、制度上は当該地域の経済計画と開発に参画できることになり、そのための委員会設置が義務づけられた。第四次計画もこの点に配慮しており、農村インフラの整備などがLGに期待されたのである。だが政治的理由からLG議会はしばしば機能不全に陥っており、また89年の法令15号によってLGの数が449に増え、さらに細分化されたことで財政規模はあっというまに小さくなった。この結果、付与された機能⁽¹⁴⁾としては開発主体と言えるが、政府としては伝統的な村落以上にその実体を欠いている。

以上により第四次計画期、したがって1980年代におけるナイジェリアの行政機構、とりわけ連邦、州、LGという3段階の政府の開発主体としての能力が明らかになった。経済停滞により財政が逼迫するなかで、LGはもちろん州政府ですら経済開発を担うことは困難になっている。新州設置やLG数の増加は、なるほど住民の意向を反映しており、様相としては地方分権、権限委譲ではあるが、結果的にそれぞれの州やLGの財政規模を縮小し、行政能力の低下をまねいている。また財源不足から開発援助を導入しようとして

も、州やLGはその当事者たりえない現実がある。他方、オイルブーム以降、政府主導の経済開発を推進してきた連邦政府ではあったが、こちらもまた深刻な財政困難に直面し、例えば基幹部門である石油・ガス開発分野の案件ですら外部資金に大幅に依存せざるを得ない状況にある。しかも80年代後半からの経済構造調整のなかで、70年代以降、一貫して経済開発の中核的担い手であった公社・公団など政府部門の整理、さらには商業化・民営化を迫られている。いまや地方における連邦政府の出先機関の整理や縮小も進んでおり、ドナー側としても開発援助のパートナーを設定しにくい状況になりつつある。

第2節 事例研究

本節の事例研究の対象となる「ローア・アナンブラ灌漑計画」は1970年代中葉に州政府レベルで策定されたが、前節で見てきたナイジェリアの経済開発をめぐる経緯により、開発主体が連邦の政府機関に移行するとともに、財政的にも日本の援助に依存し、同様に技術協力も受けることになった。以下では現地行政の対応に注目しつつプロジェクトの経緯を跡づけるとともに、圃場整備を中心とした円借款事業、さらに稲作普及を目指したプロジェクト方式技術協力それぞれの実施プロセスを検証する。

1. プロジェクトの背景

ローア・アナンブラ（ニジェール河の支流であるアナンブラ河下流）地域はナイジェリア東部に位置しており、1967年に当時の東部州（Eastern Region）の3分割によって生まれた東部中央州（East Central State）の農業開発計画において重点地区に指定された。連邦政府の第二次国家開発計画の一環として策定された同州の第一次開発計画1970～74年は、内戦後の復興プログラム

であると同時に食料増産という国家目標を前面に押し立てた内容で、計画期の総公共投資の25%が農業生産に振り向けられていた⁽¹⁵⁾。とりわけ食料作物については高収量品種の開発・普及による生産奨励が重点目標となり、このため種子増産地区の指定や入植農場の設置が進められた。

稲作については河川流域の3地区が指定を受けており、そのうちの一つがアナンブラ河と、さらにその支流には含まれた約9万6000ヘクタールの地域であった⁽¹⁶⁾。東部中央州の農業開発公団 (Agricultural Development Authority) は1974年に灌漑稲作適地に指定された同地域について総合開発調査を実施し、二つの開発プロジェクトを優先することに決定した。その一つがローア・アナンブラ灌漑計画であり、当初より5000ヘクタールという大規模な灌漑事業の実施が予定されていた。

1976年に東部中央州はさらに2分割されて、アナンブラ州 (Anambra State) とイモ州 (Imo State) が生まれた。プロジェクト実施地域は前者に属することになり、同年11月にアナンブラ州の農業開発公社 (Agricultural Development Corporation) が事業の早期実施を決定し、78年初頭までに設計作業を完了した。しかしながら依然として内戦からの復興過程にあり、しかも分州により財政規模も縮小したアナンブラ州政府にとって単独での事業実施はもはや困難な状態であった。

同州政府はこれを国家事業として実施すべく連邦政府に対する働きかけを行った結果、連邦水資源省が管轄するアナンブラ・イモ河川流域・農村開発公団 (Anambra-Imo River Basin and Rural Development Authority)⁽¹⁷⁾が実施機関に指定され、同公団の下で灌漑水路建設や圃場整備の施工者の選定と価格交渉が進められることになった。1979年半ばには土木工事を中心とする価格が決定され、概ね実施の準備が整ったものの、同年10月1日の民政移管で政権交代が予定されていたことから、資金面を含む計画実施の最終決定は新政権に委ねられたのである。

2. 円借款事業の経緯

1979年に成立したシャガリ政権は、ナイジェリアとしては66年以来の文民政権であり、4年間の任期中、減税など多分に選挙民を意識した政策が実施される一方、石油収入の減少にもかかわらずオイルブーム以来の積極的な公共投資が継続されたため、財政的には相当に厳しい運営を強いられていた。とりわけ81年上半期には石油市況の悪化が決定的となったことで、すでにこの時点で第四次国家開発計画に盛り込まれた各種の計画や事業が見直される事態となっていた。しかしながらローア・アナンブラ灌漑計画については、シャガリ政権の下で資金協力をめぐって日本政府との交渉が進められ、まさにこの81年に着工にこぎつけている。その内容は水稻二期作を可能にするような灌漑施設・圃場建設を行い、さらに完成後の営農のため農業機械の調達も行うものとされていた。

同計画の総事業費は当時の換算レートで347億円、その6割弱に相当する198億円が外貨分とされ、日本政府はこのうち精米施設建設費ほかを除いた162億円を海外経済協力基金を通じた有償資金協力として供与することにした。実施機関であるアナンブラ・イモ河川流域・農村開発公団（以下、公団）は出先機関としてローア・アナンブラ計画管理事務所（以下、管理事務所）を設置して事業の運営にあたらせていたが、その広範な業務分担にもかかわらず管理・監督権限はあいまいで、人員も限られていた⁽¹⁸⁾。とりわけ技術指導、種子増産・供給、投入財購入・配布、収穫物購入・加工・販売といった農業サービスから農業協同組合や農業機械の管理・運営までおよそ営農にかかわるすべてが管理事務所の責任とされたことから、当初から困難な課題を抱え込むこととなった。

1981年9月に開始された灌漑施設・圃場整備は順調に進み、すでに翌82年の雨期作では受益面積の10%強に相当する385ヘクタールで営農が開始されている⁽¹⁹⁾。計画地内の4カ村と周辺2カ村に優先的に耕作権が配分される

ため⁽²⁰⁾、当初はこれら6カ村の農民をめぐるさまざまな問題が生じた⁽²¹⁾。管理事務所との関係で生じた若干の問題を例にあげれば、例えば施工に伴う土地収容の際に生じた作物や土地の補償をめぐる裁判に管理事務所が対応できないケースがあった。また計画地内の4カ村を念頭に置いた農民組織が結成されず、農業協同組合を前提にしていたその後の農業サービス、籾買上げの大きな足かせとなった。問題の発生は実施機関、とりわけ出先機関の行政能力によるところが少なくなかった。

こうした問題の発生を円借款事業そのものの実施という観点でどのように評価すべきなのか。たしかに実施機関、特に管理事務所が問題を処理できなかったために、灌漑施設・圃場建設の施行に遅滞が生じたことは否定できない。しかしながら建設事業はほぼ工期どおりに完了しており、設計変更と呼べるものもわずかであった⁽²²⁾。さらに費用にも残枠が生じたことから当初計画にはなかった精米所建設も完了している。ローア・アナンブラ灌漑計画全体からみれば、円借款事業のカバーする範囲はいわばハードウェアの整備のみであって、その意味では実施機関との関係、そのパフォーマンスによって被る影響も限られたものにすぎなかった。ややうがった見方をすれば、ターゲット・グループである農民との直接のかかわりがなかったために、実施機関が直面した数々の問題を回避することができたと言えるかもしれない。

3. プロジェクト方式技術協力の経緯

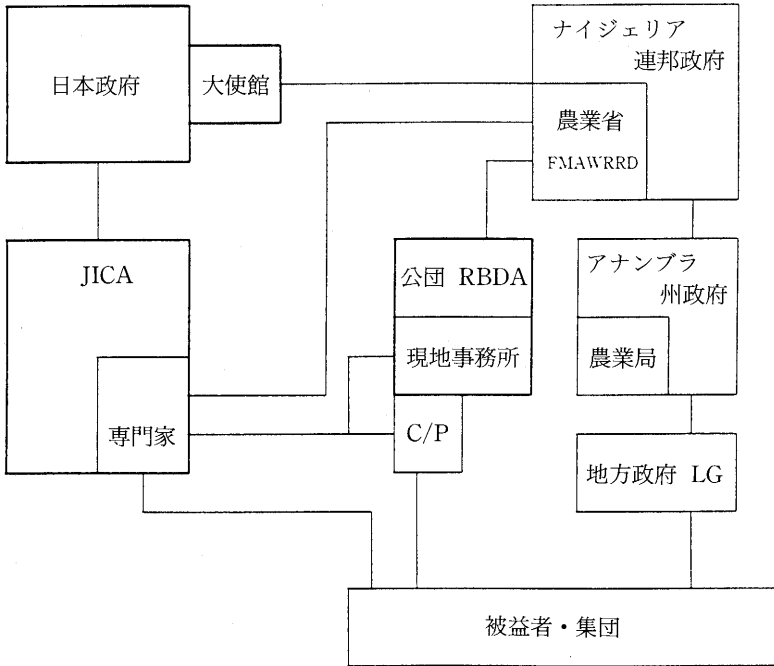
1986年12月に円借款事業が終了した段階で、特に営農面におけるフォローアップとして、ナイジェリア連邦政府の農業・水資源・農村開発省（Ministry of Agriculture, Water Resources and Rural Development, 当時）より無償資金協力による稲作普及技術協力センターの設立、ならびに営農指導・稲作普及のための専門家派遣と研修員受入れ、さらに機材供与を内容とする技術協力の要請がなされた。これを受けて翌87年央にコンタクト調査団⁽²³⁾が派遣さ

れたものの、専門家派遣や制度改善の困難さなどの理由からこの時点でのプロジェクト方式技術協力（以下、プロ技協）の実施は困難との立場であった。にもかかわらず日本側が実施に傾いていった背景にはナイジェリア側からの再三の働きかけがあり、88年初頭には公団総裁の来日も実現しており、同3月の再度の検討依頼を受けてJICA内部での見直し作業が始まり、5月には事前調査団を派遣する運びとなった。

追加的な無償資金協力とプロ技協の妥当性を説明する根拠として強調されているのは、ナイジェリアにおける灌漑稲作技術の経験の浅さであり、いまだ技術的に確立しておらず、定着もしていない点であった⁽²⁴⁾。実際には円借款の残枠による事業延長として、精米所ほかの施設建設とともに、コンサルタントによる農業機械の保守とプロジェクトの運営管理を含めた営農指導がなされていたが、その契約期間は1988年7月で終了することになっていた。とりわけ後者のエンジニアリング・サービスについては、いくつかの問題点が指摘されていた⁽²⁵⁾。すなわち河川流域開発公団の合理化・縮小が決まり、今後は予算や人員の削減が予想され、プロジェクトの実施に支障をきたすおそれがあったこと。また土地配分など事務手続きの遅滞からプロジェクト地における作付が不十分であること。さらにこれまで営農指導にあたってきた公団職員が交代したこと、などである。いずれも公団、とりわけ管理事務所の運営にかかわるものであり、その意味ではローカルレベルの要請が援助の実現に寄与したと言うことはできるかもしれない。

こうして1989年1月よりプロ技協「ローア・アナンブラ灌漑稲作計画」が開始された。日本側として当初2年間は準備期間との位置づけであったが、同年3月のリーダー派遣以降、翌90年1月にかけて灌漑・排水（水管理）、農業機械（維持管理、操作）、稲作栽培、普及・訓練、業務調整の各分野についての長期専門家が順次派遣され、施行管理の短期専門家とともに活動を展開した。組織体制として日本人専門家にはそれぞれ公団職員のカウンターパートが配置されていたが、相互のコミュニケーションといった日常的問題以外にも組織的な問題がいくつかもち上がったのである（図1）。

図1 アナンブラ州における農業開発および農政にかかわる主要アクターとコミュニケーション・チャンネル



- FMWRDRM : Federal Ministry of Agriculture, Water Resources and Rural Development
(正式名称「連邦農業・水資源・農村開発省」)
- RBDA : Anambra-Imo River Basin Development Authority
(正式名称「アナンブラーイモ河川流域開発公団」)
- LG : Local Government
- C/P : counterpart

4. プロジェクトをめぐる問題点

まず連邦水資源省 (Federal Ministry of Water Resources and Power, 当時) の決定により河川流域開発公団の作物栽培に関する業務が全面的に州政府に移管されることになり, 同プロジェクトで栽培関係を担当していた公団職員も1990年1月1日付で州政府から出向のアグロノミストにすげ替えられたの

である。この結果、プロジェクトにおける公団職員と州政府からの出向者との間に溝が生じてしまい、また別の意味でコミュニケーションの問題が発生した。この点はその後の日本側の報告書でもしばしば指摘されている⁽²⁶⁾。

また、日本側は公団の組織の硬直性、とりわけ権限の本部集中と現場レベルの決定権限の欠如を問題視し、公団側運営体制の見直しを求めている⁽²⁷⁾。これは組織内のコミュニケーションの問題と言えるが、同様に組織間のコミュニケーションが問題となったケースとして、日本側の食糧増産援助（2KR）をめぐるそれがあった。すなわち1991、92年度には2KRで供与される肥料・農薬の約10%が同プロジェクトに回されることになっていたが、公団のたびたびの照会にもかかわらず、農業省からは供給されなかったと言う⁽²⁸⁾。この結果、農民は政府公定価格で入手できないため十分な施肥をせずに耕作し、収量の低下をまねいたとされる。

しかしながらローア・アナンブラ計画における最大の問題と言えるのは、長年の課題でもある土地配分と農民組織のそれであった。土地配分については円借款事業の下で営農が開始されて以来、配分方法やその主体をめぐる議論が続いた。また作期ごとの配分といった方法が収量の停滞につながったことも前項で見えてきたとおりである。プロ技協の段階に入って若干の進展がみられたことも事実で、特に1990年3月に水資源大臣が視察に際して圃場割当ての半永久的固定を指示したことが大きなインパクトを与えた。これにより土地配分のための委員会（Land Allocation Committee）が設置され、関係村落の伝統的首長層や役人など有力者を中心にアンケート調査を実施し、具体的な配分方法や耕作権の付与期間等について意見を聴取したうえで、段階的に土地配分作業を進めている⁽²⁹⁾。

他方、農民組織の問題はJICAチームリーダーのみならず各専門家も総合報告においてこぞって指摘している⁽³⁰⁾。大きく分けて農業協同組合（Lower Anambra Agricultural Cooperative Society Limited）と水利組合（Water User's Association）が2大焦点であり、普及・訓練担当専門家は前者について、また灌漑・排水担当専門家は後者についてコメントしている。農民組織

化は生産面のパフォーマンスに直結するばかりでなく、施設の運営・維持管理といった観点からも重視されている。しかしながら問題は農民に対するインセンティブであり、この場合は配分方法自体がそれにあたるが、援助の実施サイドとしてこうした点にいかなる貢献ができるかは注目されるべきであろう。また本事例で試みられたアンケートを利用し、かつ委員会で検討するというやり方は、単に意見を集約するにとどまらず、農民間に生じる摩擦、あつれきを回避する方策としても重要であった。その効果については意見の分かれるところだが、プロジェクトにおけるドナー機関、カウンターパート、住民という三者の関係を考えるうえでは大いに示唆に富んでいる。

プロ技協の開始4年目にあたる1992年10月、現地側プロジェクト関係者および派遣専門家への指導・助言を行うことを目的として巡回指導調査団が派遣された。これに合わせて同月24日付の公団総裁名によるプロジェクトの5カ年延長の要望書が提出され、同調査団にも同様の要望が表明されたのに対して、団長は「延長の要望に対してはきわめて否定的である」旨を明言した⁽³¹⁾。そして、予告どおりプロ技協は計画期間を経て終結したのである。

おわりに

本章で紹介した「ローア・アナンブラ灌漑計画」は、1970年代以降にナイジェリア各地で展開された農業開発プロジェクトとしてはけっして特殊なものではない。同国北部で河川流域開発公団により実施された一連の灌漑プロジェクトのなかでも、例えば71年に開始された「カノ・リバー計画」⁽³²⁾はさらに大規模なものであり、外国のコンサルタント会社が主導した点においても共通している。「ローア・アナンブラ」の場合もまた、78年にナイジェリア政府が実施設計調査を実施する以前から計画の全般について日本のコンサルタントに大きく依存してきた経緯がある。81年に日本政府が、円借款事業と

して灌漑施設・圃場建設，および完成後の農業機械調達等を行うことになり，援助プロジェクトとしての性格がさらに濃厚となった。円借款事業のフォローアップとして，無償資金協力による稲作普及技術協力センターの設立，日本人専門家による営農指導・稲作普及，機材供与等を内容とする技術協力が固まるにいたって，プロジェクトとしてのドナー依存は決定的となったと言える。

日本側としてもプロジェクト方式技術協力という援助の枠組みが固まった後，事前調査においては実施面での配慮を特に強調している。事前調査団の調査項目としては，①要請の背景，②開発計画との関連，③要請の内容及び実施計画，④日本等他の協力との関連及び協力概要，⑤相手国のプロジェクト実施体制，⑥プロジェクト協力の基本計画（マスタープラン），⑦専門家の生活環境等が掲げられており，特に⑤については次のような諸点がポイントとして挙げられている。

- －実施機関の組織及び事業概要
- －プロジェクトの組織及び関係機関との組織関連
- －プロジェクトの予算措置
- －建物，施設等計画
- －カウンターパートの配置計画
- －政府関係機関の支援体制

しかしながら，事前調査段階における実施機関の検討については，やや疑問が残る。もちろんこのプロジェクトの場合，円借款事業における実施主体であった河川流域開発公団が引き続きカウンターパートとされた点で，検討の余地が限られていたことはそのとおりではある。とは言え施設整備といった手続き的な面が資金や人材といった問題に先行したことは否めない。実際にプロ技協を実施するに際しての問題点として指摘されたのは，①サイト周辺の生活環境，住宅施設の整備，②プロ技協を実施するのに必要な最低限の施設の整備であり，その解決のため円借款事業の資金未使用分を資金として必要な施設（実験室，講義あるいは研修等実施可能なスペース，専門家およびカウ

ンターパートの事務室、さらには専門家の住居に見合う施設等)を整備することが強調されている。その後、農業・水資源・地方開発省および大蔵・経済開発省(援助の調整・窓口機関)および河川流域開発公団の三者により、上記問題解決のための協議が行われ、プロ技協の枠組みについてほぼ合意に達している。要請の背景についての再検討、関連開発計画のチェックは不十分であり、協力分野の現状と問題点についての認識も限られたものであった。

上述のとおりアナンブラ州においては米の生産の実績があり、世界銀行によるスポット的な灌漑稲作も実施されてきたとは言えるものの、灌漑稲作に関するナイジェリア側の経験はきわめて限られたものであった。ローア・アナンブラ灌漑計画について営農指導、農業機械のO/M等の指導を行ってきた日本工営により、すでに次のような問題点が指摘されていた。

- ①これまで指導してきた公団職員の営農指導者(Zonal Leaderおよび農業機械のオペレーター)が解雇され、その後速やかに職員の補充がなされたものの、いまだ経験不足であること。
- ②農家への土地配分等の事務手続きの遅れにより、プロジェクト・エリア周辺の農家よりも作付け等が遅れ、このため円借款事業地全域での作付けが未だ実施されていないこと。
- ③ナイジェリア側の公団全体(全国11公団)として組織の合理化、および縮小が法的に決定され、そのなかで、アナンブラ・イモ流域開発公団も他に違わず、一部職員の定員減、予算減があったこと。

これらに加えて十分なローカル予算の配分の点でも疑問が残るとされており、プロジェクト実施面で多くの問題点が残されたまま、プロジェクトが実施されたことは明らかなのである。

注(1) 『平成7年版 経済協力の現状と問題点』通商産業調査会、1995年、547～548ページ。

(2) こうした事業の例として1970年代に開始された統合型の農業・農村開発計画

である「農業開発プロジェクト Agricultural Development Project : ADP」がある。ADPは当初から世銀の財政支援の下で運営されることになっており、例えば81年段階での連邦政府、州政府、および世銀三者の財政負担割合はそれぞれ25%、49%、26%であった。ところが93年段階ではこれらが9%、24%、64%（その他3%）と大きく変化している（稲泉博己「ナイジェリアにおける「農業開発プロジェクト」の現状と課題」、『アフリカレポート』No. 21, 1995年9月参照）。

- (3) R. A. Akindele, "The Formation and Implementation of Nigeria's External Economic Policy : Institutional Structure and Processes," in R. A. Akindele and B. E. Ate eds., *Nigeria's Economic Relations with the Major Developed Market-Economy Countries, 1960-85*, Lagos, Nigerian Institute of International Affairs, 1988, p.91.
- (4) 当初の資金規模は1億2000万英ポンド（当時）とされたが、その後1949年と50年に同法が修正されて資金枠が拡大されるとともに、55年の修正により資金供与の期限も60年まで延長された。
- (5) 全体は五つの計画からなっており、具体的には連邦と当時の三つの州（北部、西部、東部）、さらに独立時点の住民投票によりカメルーンに編入されることとなる南カメルーンである。
- (6) 1914年に南北ナイジェリアに分かれていたイギリス保護領が合併した時点から、すでに財源の地域配分に関する意見対立があり、歴代の植民地総督の下で特別委員会などが設置され論議が重ねられてきた。
- (7) このうち2%相当分は産出した鉱物資源の価額に応じて当該州政府に直接払い込まれるが、残りの1.5%相当分は鉱物資源産出地域の開発を目的として設立された基金の下で連邦政府が管理するものとされている。現在は、「石油信託基金（The Petroleum Trust Fund）」の名称で、連邦政府が指名した理事会の下で運営されており、資金運用について州政府の関与できる余地は必ずしも大きくない。
- (8) 各州間での配分方式は、全体の40%を均等配分、同じく40%を人口比により配分、15%を初等教育就学率といった社会開発指標に基づく配分とし、残りの5%を各州の徴税実績に基づく配分としている。
- (9) 1967年3月、東部州政府（当時）は同州で産出する石油からの収入を確保するために、法令により州内で活動する企業が連邦政府に納税することを禁ずるとともに、州政府による石油収入の管理を宣言した。これは連邦からの分離、内戦（ビアフラ戦争）へと発展した。最近の事例としては、やはり同国東部に位置するリバース州の産油地帯に居住する「オゴニ」のコミュニティが石油開発に伴う補償と自治を要求して連邦政府の介入をまねいたケースがある。

- (10) 第二次計画における公共部門の総投資額に占める各資金ソースの内訳は以下のとおり。

政府財政の余剰資金	57.7%
公企業およびマーケティングボードによる余剰資金	13.6%
中央銀行、その他の国内資金	9.3%
国外の資金	19.4%

- (11) 1970年代を通じて連邦政府は以下のような諸措置を実施したが、これは州の財政権限に実質的な制約を加えることとなった。
- ・石油製品購買税、売上税等の廃止
 - ・個人所得税率および免税限度額の均一化（徴税権限は州政府に留保）
 - ・一次製品の生産者価格の全国一律化（監督権限を中央銀行に移管）
 - ・サッカー籤およびその他ギャンブルの違法化と課税廃止
- (12) *Guidelines to the Fourth Plan: Proceedings of the 1980 Symposium organised by the Nigerian Economic Society, Ibadan, The Nigerian Economic Society, n.d., pp.82-83.*
- (13) 連邦政府の特別委員会での検討を経て公表されたGuidelines For Local Government Reformにより、一定の規模と機能を有するLGが全国に299誕生した。同ガイドラインについては次の文献を参照せよ。Alex Gboyega, "Local government reform in Nigeria," in Philip Mawhood ed., *Local Government in the Third World: The Experience of Tropical Africa*, John Wiley & Sons, 1983.
- (14) 法令15号は、1979年憲法と同様に当該地域の経済計画や開発スキームの策定を謳っているほか、インフラの建設・管理、各種の許認可や徴税もその機能として規定している。Federal Republic of Nigeria, *Official Gazette*, Vol.76, No.32, Lagos, The Federal Government Press, 17th May 1989, p. A230特にPart Vを参照せよ。
- (15) East Central State, *First Development Plan 1970-74: Programme of Post-War Reconstruction*, Enugu, Ministry of Economic Development and Reconstruction, 1971, p.14.
- (16) この地域は条件が好適であることから1960年代から大規模灌漑稲作導入が提起されており、外国援助による稲作支援が継続して行われていた。内戦前にUSAIDが資金援助を行い灌漑稲作用の取水施設と幹線水路を建設しており、また世銀は同地域において灌漑田、天水田合わせて600ヘクタールの規模で稲作プロジェクトを実施している。
- (17) 河川の総合開発を企図した連邦政府は、その一環として1976年に河川流域法を制定して全国11の主要水系ごとに河川流域開発公団を設置した。その後、公団の所管分野を農村開発にも拡大し、名称にもこれを冠するようになった。

水資源開発とりわけ灌漑事業は同公団の主要活動分野であり、各公団が所管地域ごとに2万～2万5000ヘクタールに及ぶ灌漑計画を立案し、国連機関や世銀ほかドナーの援助を受けつつ実施に移した。しかしながら莫大な投資にもかかわらず国家方針である食糧増産への寄与にはみるべきものがなく、その効果が疑問視されている。また「79年から83年まで続いた第2共和制の時代、この河川流域開発計画は政治家の政争の具にされ、このことも、この計画の遂行にとって大きな障害になった」（島田周平「ナイジェリアの農業生産と農業政策」、『世界食料事情と国際農業協力に関する調査研究（報告書下巻 第三世界）』食品需給研究センター、1989年3月、85ページ）とされる。

- (18) 管理事務所の業務分担は事業の各段階でそれぞれ異なっていた。施工前の諸手続き等はイモ州の州都オウエリにある公団本部が担当、施工開始後は公団指定のコンサルタンツの指導・協力の下に管理事務所が管理・監督、施工終了後の営農段階でようやく管理事務所の強化・拡充がはかられた。ただし施工が完了した1986年4月の時点における管理事務所の人員は、公団職員と現場監督官合わせて約35名にすぎなかった。
- (19) Anambra-Imo River Basin Development Authority, *Explanatory Note on Lower Anambra Irrigation Project*, Lagos, Nippon Koei Consulting Engineers, 1988, p.2.
- (20) 原計画には入植農場としての意義づけがなされていたことで、6カ村に全体の50%、残りを流域地域とそれ以外の住民にそれぞれ25%ずつ配分するものとされていた。
- (21) プロジェクトをめぐる諸問題については次を参照せよ。望月「ナイジェリアの農業開発——アナムプラ州における大規模灌漑稲作の事例——」（『アジア経済』第29巻7・8月号、アジア経済研究所、1988）141～142ページ。
- (22) 営農計画ともかかわる唯一の問題点としては、円借款で調達するとされていた農業機械、トラクター136台の計画地への搬入が大幅に遅れて、圃場整備が完了した1986年にずれ込んだことであった。
- (23) 同調査団自体はプロジェクトをめぐる種々の問題を指摘しつつも、「早急に技術者を育てる必要」を認識し、「ここでの営農が定着すれば、更に他地域への波及効果が大きく期待できる」との見解を示している。国際協力事業団『ナイジェリア国ローア・アナンブラ農業開発計画 コンタクト調査報告書』1987年9月、6ページ参照。
- (24) 国際協力事業団『ナイジェリア連邦共和国ローア・アナンブラ農業開発計画 事前調査報告書』1988年9月、23ページ。
- (25) 同上書、7ページ。
- (26) 日本側リーダーは「州政府からの出向者はどうしても純粹の公団職員から差別を受ける現状になっている」と指摘しており（国際協力事業団『ナイジ

- エリア・ローア・アナンブラかんがい稲作計画 総合報告書 (III)』1992年8月, 24ページ), また巡回指導調査団も, 州政府から出向中の栽培・普及関係のカウンターパートと公団職員の待遇の違いがプロジェクトの不効率に結びついており, 改善のため公団と州政府の協議が必要, との意見を表明している (国際協力事業団『平成4年度ナイジェリア国ローア・アナンブラ灌漑稲作計画 巡回指導調査団報告書』1992年12月, 24ページ参照)。
- (27) 巡回指導調査団は報告書のなかで「公団の組織は, 権限の一極集中がかなり徹底しているように思われる。些細なことが現場レベルで決められず, いちいち本部に伺いを立てなければならない状況である」(同上『巡回指導調査団報告書』24ページ)として現場の裁量を認めることを提起した。
- (28) 日本側にも「肥料・農業は本プロジェクト生産拡大のためには必須のインプットである」(前掲『総合報告書 (III)』14ページ)との認識があり, 2KRの割当て実現を要望している。
- (29) 土地配分をめぐる問題については以下を参照されたい。
- ・前掲『総合報告書 (III)』3～4ページ。
 - ・国際協力事業団『平成3年度ナイジェリア国ローア・アナンブラ灌漑稲作計画 巡回指導調査団報告書』1991年8月, 24ページ。
- (30) 農民組織をめぐる問題については以下を参照されたい。
- ・国際協力事業団『ナイジェリア・ローア・アナンブラかんがい稲作計画報告書 (I)』1992年1月, 60～61ページ。
 - ・国際協力事業団『ナイジェリア・ローア・アナンブラかんがい稲作計画報告書 (II)』1992年4月, 45ページ。
 - ・前掲『総合報告書 (III)』4～5ページ。
- (31) 理由として挙げられたのは次の2点で, 一つは「技術移転が極めてスムーズかつ成功裏に進展していること」, いま一つは「JICAとして新規プロジェクトの要請に応じていくためには期限の到来するプロジェクトからの手を離していく必要がある」というものであった (前掲『巡回報告書』7～8ページ参照)。
- (32) 同プロジェクトについては次の文献を参照されたい。
- 室井義雄「ナイジェリアにおける農業開発政策——北部の大規模灌漑計画とハウサ農民:「カノ・リバー計画」の事例——」(吉田昌夫編『80年代アフリカ諸国の経済危機と開発政府』アジア経済研究所, 1987年)。