

ブルキナファソの農村開発における 現地NGOと地方行政

ナームグループ全国連合 (FNGN) を事例として

竹下 麦穂

筆者は、1999年の2月から7カ月間、西アフリカのブルキナファソに滞在し、現地の人々の農村開発への関わり方について調査を行なった。調査対象は、「ナームグループ全国連合」(Fédération Nationale des Groupements Naam, 以下FNGN)という現地NGOである。FNGNは、サヘル地域の農民団体や現地NGOを支援する目的で創られた「国際6-S協会」(Association internationale SIX-S)という国際NGOの、主なメンバーとしても知られている。本稿では、FNGNについて、その活動状況や問題点にふれた後、地方行政との関係を考察する。なお、調査地は、FNGN本部や多くの地方行政機関が存在する北西部のワイグヤ(Ouahigouya)市と、同市周辺の農村地域である。

1 FNGNの概要と活動状況

FNGNの運動は、1967年、ベルナール・レデア・ウェドゥラオゴ(Bernard Ledea Ouedraogo:以下ウェドゥラオゴ)によって、ブルキナファソ北西部で始められた。ウェドゥラオゴは、農民が理解し受け入れやすい方法で開発を推進するた

めに、植民地化以前からモシ(Mossi)人社会にあった伝統的組織である、「コンビ・ナーム」(Kombiは「若者」、Naamは「力」、の意)に着目した。これは、若い男女が村のために協力して働く連帯組織であったが、協同の農作業による収穫物等売って得た資金を、文化的に重要な行事である、年に一度の村の祭りで使ってしまうことが多かった。

ウェドゥラオゴは、砂漠化の影響で降水量も生産性も下がっている中で、その資金を村の開発のために使い、かつその組織を村の老若男女全員が参加できるものに拡大して、農村部の問題をともに打開しようと呼びかけた。そして、伝統的なコンビ・ナームをこのように発展させた村単位の組織を、「ナームグループ」と名づけた。FNGNは、このナームグループの連合体として組織された。

ナームグループは、同じ村に住む男女各50人から200人前後の農民たちによって構成されており、全国に約4750存在する。FNGNは、この国の約50万人の農民をメンバーとする非常に大きな組織である。FNGNの活動は国際的に認められており、デンマーク、フランス、イタリア、ベルギー

のNGO、スイス政府等、多くのドナーが存在するため、現地NGOとしては豊富な予算を持つ。

FNGNは、農民の生活改善や砂漠化防止のためのさまざまな活動を展開しているが、プロジェクトの運営は、全国に82ある「ユニオン」(Union)という地方事務所に「分権化」されている。プロジェクトは、ナムグループから具体的要請が出された後、ユニオンとの連携で進められる。また、ユニオンの職員は担当する村々の出身者であり、グループのメンバーの合意のもとに選出される。

ユニオンの職員の中でも、特に大きな役割を果たしているのが、FNGN本部で必要な研修を受けた開発普及員である。彼らは、伝統的な農村の人間関係を大切にしながら、現地語で、技術の普及や研修、啓発教育(例えば、保健衛生観念について)を行なう。それによって、農民は、普及員の助言を「上から強いられたもの」ではなく、自分たちに密接に関わるものとして受け入れる傾向が見られる。すなわち、FNGNの行なう草の根の開発を現場で支えているのが開発普及員なのである。

FNGNの活動内容は、農林牧が一体化した形での土地利用を目指すアグロフォレストリー、水利施設の建設、穀物銀行と製粉所、ラジオ局、野菜栽培の促進、識字教育、小口融資と多岐にわたっている。以下、プロジェクトが普及員と農民の連携のもとで進められている例を幾つか紹介する。

第1に、アグロフォレストリーに関してである。FNGNの主な活動地域である北西部はサヘル地域に位置し、砂漠化の影響が深刻である。よって、農民たちの砂漠化への危機意識は高く、普及員の助言を聞きながらさまざまな試みが行なわれている。例えば、「ディゲット」(diguette)や「ザイ」(zai)という技術がある。前者は、集中的降雨による有機土壌の流出を防ぐための石のアゼで、後者は、畑に掘った幾つもの穴の中に有機肥料を入

れておき、土壌回復や少ない降水量での作物の生長を促す技術である。雨季の前に、農民たちは、個人やグループの畑にこれらを施す。また、普及員は、土地の状態にあったさまざまな植林方法を、現場研修を通じて農民たちに伝えている。

第2に、水利施設に関しては、FNGNは井戸と「プリ」(bulli, またはbouli)の建設を行なっている。プリとは、乾季の間にも家畜用の水を備蓄しておける溜め池である。普及員やFNGN本部の技術者の指導のもと、農民たち自身が井戸を掘ったり、プリのための大きな石を運ぶ作業を行なっている。

なお、FNGNは、プリ等の落成式を村で行なう際、郡知事や村の長老たち、そして地域の宗教指導者を積極的に招待している。その理由は、FNGNがこれら地方名士の農村における影響力の大きさを認識し、尊重しているためであり、以後のプロジェクトの円滑な推進のために地域の権力者の了解を得ることが重要だとの判断からである。

第3に、穀物銀行と製粉所の運営である。これは主に女性のメンバーが行なっており、女性の開発普及員が定期的に村を回って、細かい助言や指導を与えている。穀物銀行はフード・セキュリティの面で重要な意味を持つため、メンバーの中から選出された運営委員を中心として、運営の方法等について積極的な議論が行なわれている。また、製粉所も各地に存在し、女性が多くの時間を費やす脱穀・製粉の労力の軽減に大きく役立っている。

第4は、FNGN独自のラジオ局、「農民の声」である。1996年に創設されたこのラジオ局の放送は、すでに多くの農民に浸透している。その人気の理由は、番組の約90%をモシ語等の現地語で行なっていること、現地取材を多く取り入れた番組づくり、農民の要望が多い農業・畜産技術や環境問題等のテーマを積極的に扱っていることにある。

2 FNGNの問題点と方向性

このようにFNGNは、これまで農民の生活改善に大きく寄与してきたが、その活動には問題点もある。ここでは、筆者が知り得た重要な点を指摘することで、FNGNの今後について考察する。

第1に、組織が肥大化したために、農民たちの要求に充分応えられなくなってきていることである。FNGNの活動は全国に広がり、前述のように約50万人ものメンバーを抱えるため、農民への研修が不足しがちになってきている。一方で、新たにFNGNへの参加を希望する農民たちは全国に多数存在する。巨大化した現地NGOの運営が今後さらに困難なものとなることが考えられる。

第2に、運営費の不足である。海外のドナーの多くは、現場のプロジェクトに使われる資金は積極的に支出しても、そのプロジェクトを遂行するために不可欠な運営費の拠出には消極的である。特定のユニオン、あるいは特定の活動への直接援助を志向し、例えば、成果をあげているユニオンを指定したり、「植林用」等と限定して資金援助をしたりする傾向が、多くのドナーに見られる。今後、先進国のドナーは、組織全体への運営費がなくては農民たちの活動を支えられない、ということを実際に考慮する必要があるだろう。

第3は、FNGNの創設者であり、代表を務めるウェドゥラオゴに関してである。彼の実行力やカリスマ性は、ドナーやFNGN職員も広く認めており、農民からの尊敬を集めている。その一方で、彼は、自ら育て上げたFNGNへの愛着から、予算等に関する重要な情報や決定権を独占し、権力集中を図ってきた。ウェドゥラオゴは、69歳という高齢（1999年当時）であり、後継者の養成が急務である。また、彼個人のカリスマ性でFNGN

を率いるのではなく、FNGNの「組織としての能力」の強化に努めていくことも必要であろう。

以上のような問題を克服し、効果的に開発に関わり続けるために、現在、FNGN内部では、地方事務所であるユニオンへ運営の権限をさらに委譲しようという議論が活発になされている。「分権化」に期待されているのは、各々のユニオンの自律性を高め、地域の事情に合った開発目標に向かって農民たちとともに行動できるようにすること、そして、長期的には、FNGN本部の専門家の役割をユニオンへの助言にとどめ、ドナーがユニオンを直接支援するシステムを作り上げること、である。FNGNの今後の有効性は、この大きな組織改革をいかに早く達成できるかにかかっていると見える。

3 FNGNと地方行政の関係

FNGNは、前述のように伝統的な農民組織を基盤に発展してきたという点に特徴があるだけでなく、同じ地域で農村開発に関わる地方行政とさまざまな関わりを持ってきたという点においても、実効性を有するNGOのあり方とは何かという問題に関して多くの示唆を与えている。そこで次に、FNGNと地方行政との関係について論じたい。

まず、協力関係の一つ目の事例は、政府省庁の地方事務局が開くセミナーである。これは、地方事務局の局長等が特定のテーマを設定して、NGOの出席者を対象に講義を行なう、というものである。例えば、保健衛生省が設定するテーマの一つに割礼の問題がある。これは、NGOの職員や普及員が農民に研修を行なう際に非常に注意を要する問題であり、その難しい研修方法を地方行政機関がイニシアティブをとって伝える意義は

大きい。

第2に、FNGNから行政への支援である。農業省郡事務局が管轄の農民たちへの開発支援のためにディゲット敷設の研修を行なう際、ユニオンがそのトラックを同省郡事務局に無料で貸すことがある。ナムグループのメンバーではない農民たちが土壌回復に取り組むことは、村全体としては明らかに良い効果をあげることが期待されるからである。

第3に、FNGNと大衆教育識字省は協力して農民の識字教育に取り組んでいる。FNGNの「識字センター」で教えるナムグループの農民は、同省郡事務局で研修を受ける。また、FNGNのセンターで教育を受けた農民たちは、その識字能力を測るために、同省郡事務局が実施する識字テストを受ける。合格すれば識字能力が公式に証明され、雇用の機会や新たな経済活動での成功の可能性が広がるのである。これは、特定の分野に関してNGOと行政が相互に補完する活動を行なうという、望ましい協力関係の一つであると言える。

第4に、ユニオンの普及員と農業省郡事務局の役人は、時に、農民たちへの各々の研修に招聘し合っている。これは、両者が技術を学び合い、各々の活動状況を把握するためであろう。農村で開催されたFNGNの研修に参加していた郡事務局の役人は、積極的に農民への発言を求められていた。以上のように、FNGNと地方行政機関の間には、農民に近い現場のレベルで、小さいながらも重要な協力関係が幾つか存在する。

しかしながらその一方において、地方行政機関の側（とりわけ地方高官）には、豊富な予算や活動量を持つFNGNに対する嫉妬心が根強い。地方行政は、農村開発に関して多くの役割を期待されいながら、予算や現場の役人の不足によって成果をあげられないといういらだちを抱えている

からである。こういった地方高官の嫉妬は、時にFNGNへの批判や妨害行為として現れることがあり、これは、前述した、現場レベルでの良好な協力関係を崩壊させるおそれがある。

こういった問題を解決するためには、当然、中央政府や先進国からの、地方行政の活動への支援が欠かせない。そして、FNGNの側にも、政府の開発計画に大きな影響を与え得る、その活動状況に関する情報を、地方行政と共有する努力がもう少し必要であろう。農村には解決すべき問題が山積されているのであるから、NGOと地方行政が互いを農村開発のパートナーとして認識し、密度の濃い話し合いを頻繁に行なって互いの活動内容や問題点を把握し合うことで、農村社会の生活改善をともに図っていくことが肝要である。

4 結びにかえて

調査対象としたブルキナファソの現地NGOと地方行政機関は、それぞれ固有の大きな問題を抱えながらも、開発を促進するため日々可能な限りの努力を行なっている。こうした現実にあわせて、当事者である現地の人々が主体となって積極的に取り組むことこそが、農村開発にとって最も望ましい形であると痛感させられる。

彼らの活動から、農村開発に対する先進国の関わり方について学ぶべき点は多い。とりわけ重要なのは、「先進国が出向いて何をしてあげられるか」ではなく、「自らの問題を解決しようとする現地の活動を先進国がどう支援できるか」という点である。わが国が、発展途上国の人々の積極的な意欲やエネルギーを生かすような支援や、地方行政機関と現地NGOの協力関係を促進するようなプロジェクトを行なうことを、切に願うものである。

（たけした・むぎほ/ジュネーブ大学開発研究所）